

Informe Especial

## Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VIII
<b>Introducción</b>	01-10
<b>El riesgo es inherente a la agricultura</b>	01-05
<b>El uso de la PAC para promover un sector agrícola resiliente</b>	06-10
<b>Alcance y enfoque de la fiscalización</b>	11-14
<b>Observaciones</b>	15-83
<b>La UE financia una amplia variedad de medidas destinadas a mejorar la resiliencia de los agricultores</b>	15-39
Los instrumentos de la UE abordan todos los tipos de riesgos asumidos por los agricultores, en que los pagos directos desempeñan una importante función.	16-22
La PAC fomenta cada vez más las medidas preventivas	23-31
Se producen algunos solapamientos entre los instrumentos de la UE	32-39
<b>En cuanto a los instrumentos de gestión de riesgos, la mayoría de las ayudas de la UE se destina al pago de seguros, pero su utilización es escasa y desigual</b>	40-59
La utilización de los instrumentos de gestión de riesgos de la UE ha sido baja y desigual	42-49
La Comisión no recoge información pertinente sobre el uso de los regímenes de gestión de riesgos	50-52
La financiación de seguros exige sistemas complejos de gestión	53-54
Aunque los seguros tienen un impacto positivo en la estabilidad de los ingresos, son menos claros los efectos del régimen de ayuda a los seguros de la UE	55-59
<b>Control insuficiente de algunas medidas excepcionales</b>	60-83
La UE no ha fijado parámetros objetivos para determinar la adopción de las medidas excepcionales	63-72
La ayuda de la UE a la retirada de productos para su distribución gratuita es costosa	73-78

No hay suficientes pruebas de que los productos retirados fueran efectivamente suprimidos del mercado 79-83

**Conclusiones y recomendaciones** 84-91

**Anexo**

**Cuestionarios dirigidos a los agricultores**

**Acrónimos y abreviaturas**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Equipo auditor**

**Plazos**

## Resumen

**I** Como ha señalado la Comisión Europea, el riesgo es un elemento inherente al sector agrícola, y los agricultores necesitan desarrollar estrategias para hacer frente a las pérdidas de producción (derivadas, por ejemplo, de los fenómenos climáticos o las enfermedades animales y vegetales) y a la volatilidad de los precios. La política agrícola común (PAC) contiene diversos instrumentos destinados a ayudar a los agricultores a gestionar los riesgos y responder a las crisis. Uno de los objetivos de las recientes propuestas de reforma de la PAC es prestar más atención a la gestión de riesgos.

**II** El Tribunal examinó la exhaustividad y la coherencia de los instrumentos que facilita la UE para la prevención y la gestión de riesgos y crisis, si dichos instrumentos se habían establecido de manera eficiente y si estaban obteniendo resultados. El Tribunal se centró en el modo en que los agricultores aprovechaban la ayuda de la UE en materia de seguros y las medidas excepcionales aplicadas en el sector de las frutas y hortalizas tras la prohibición impuesta por el Gobierno de la Federación de Rusia de algunas importaciones procedentes de la UE («la prohibición rusa»). En general, el Tribunal constató que los instrumentos de la UE para la gestión del riesgo en la agricultura y las medidas de crisis cumplieron en parte sus objetivos, aunque no siempre de manera eficiente.

**III** El Tribunal constató que la PAC ofrece una amplia variedad de instrumentos destinados a aumentar la resiliencia de los agricultores. Los pagos directos (41 000 millones de euros al año) influyen considerablemente en la estabilización de los ingresos de algunos agricultores. La PAC contiene una serie de instrumentos preventivos para ayudar a los agricultores a aumentar su resiliencia, pero las pruebas indican que su impacto en la conducta de los agricultores es limitado.

**IV** Es posible que el uso dado a las medidas *ex post* como respuesta a algunos riesgos climáticos extremos no se ajuste a la estrategia de fomentar un mayor uso de instrumentos tales como los seguros. Existen algunos solapamientos entre los distintos instrumentos de la UE en favor de los seguros de las cosechas.

**V** El recurso a la ayuda de la UE en materia de seguros es todavía escaso y solo ha beneficiado a una parte de los agricultores. La mayoría de los agricultores que contratan un seguro lo hace sin la ayuda de la UE, lo que plantea una serie de cuestiones sobre el valor añadido de dicha ayuda. El Tribunal constató que la Comisión no recoge información pertinente para supervisar la utilización de los instrumentos de gestión de riesgos. En los dos Estados miembros que más recurren a la ayuda de la UE en materia de seguros, gran parte de esta ayuda se destina al sector vitivinícola. Está ligada al riesgo de efecto de peso muerto. Es posible que los agricultores asegurados tengan menos incentivos para aplicar una estrategia empresarial más resiliente o adaptarse a las nuevas condiciones climáticas.

**VI** En cuanto a las medidas excepcionales surgidas a raíz de la prohibición rusa, el Tribunal constató que no se emplearon criterios específicos para plantear el uso de esta medida y que el nivel de apoyo dependía principalmente de la pérdida del mercado ruso, y no se tuvo en cuenta la existencia de salidas alternativas hasta el tercer año de la prohibición. Estas medidas duraron cuatro años y fueron también utilizadas para resolver los problemas subyacentes de excedentes estructurales que afectaban a algunas frutas, en lugar de justificarse por las circunstancias excepcionales que se establecen en el Reglamento.

**VII** El Tribunal constató que la ayuda de la UE al mercado de la manzana era superior a los correspondientes precios medios de mercado. La retirada de melocotones y nectarinas para su transformación fue una medida costosa para la UE y la mayor parte de los zumos terminaron entregándose a las industrias de transformación como aportación en especie. Por último, el Tribunal no pudo confirmar que los productos retirados del mercado fueran efectivamente eliminados, bien por una falta de trazabilidad, bien porque estos productos retornaron al mercado de distinta forma, por ejemplo, transformados en zumo.

**VIII** Las recomendaciones formuladas por el Tribunal a la Comisión comprenden los siguientes ámbitos: el fomento entre los agricultores de una mejor preparación ante las crisis, un mejor diseño y supervisión de la ayuda a la contratación de seguros, los criterios para recurrir a medidas excepcionales y la compensación a las operaciones de retirada.

# Introducción

## El riesgo es inherente a la agricultura

**01** Como ha señalado la Comisión Europea, el riesgo es un elemento inherente al sector agrícola, y los agricultores tienen que desarrollar estrategias para hacer frente a las pérdidas de producción (derivadas, por ejemplo, de los fenómenos climáticos o las enfermedades de animales y plantas) y a la volatilidad de los precios (por ejemplo, derivada de los riesgos geopolíticos). La política agrícola común (PAC) contiene diversos mecanismos de ayuda a la gestión de riesgos de los agricultores y de respuesta a las crisis. Una de las ambiciones de las recientes propuestas de reforma de la PAC es prestar más atención a la gestión de riesgos.

**02** La actividad agrícola está estrechamente ligada al clima. Las condiciones meteorológicas pueden impulsar o frenar la producción. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, existe el peligro de que aumenten las pérdidas de las cosechas en la UE causadas por las condiciones extremas del tiempo<sup>1</sup>. La *ilustración 1* muestra los fenómenos meteorológicos extremos, tales como el exceso de lluvia, las olas de calor y las sequías, que afectaron a la UE durante el verano de 2018. El Tribunal de Cuentas Europeo ha informado sobre los riesgos de inundación<sup>2</sup> y de desertificación<sup>3</sup>.

---

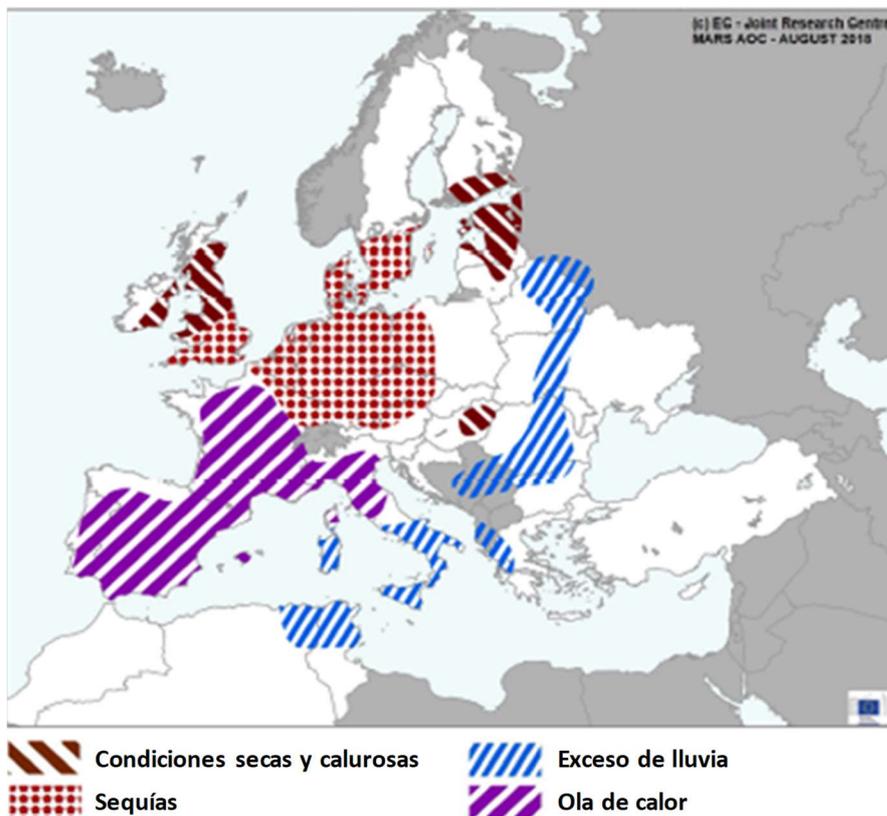
<sup>1</sup> Informe de la AEMA: «Climate change impacts and vulnerability in Europe», 2016, cap. 5.3. sobre la agricultura.

<sup>2</sup> Informe Especial n.º 25/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Directiva sobre inundaciones: se ha avanzado en la evaluación de riesgos, pero es necesario mejorar la planificación y la ejecución».

<sup>3</sup> Informe Especial n.º 33/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo: «La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente».

## Ilustración 1 - Ámbitos que suscitan preocupación: fenómenos meteorológicos extremos

A partir de datos meteorológicos del 1 de julio al 1 de septiembre de 2018



Fuente: «JRC MARS Bulletin», agosto de 2018.

**03** Otros grandes factores de riesgo que afectan a la producción agrícola son las consecuencias de las enfermedades de animales y plantas. En los últimos años, los brotes de estas enfermedades han sido frecuentes, en parte como consecuencia del aumento del comercio y del movimiento de personas (ambos factores dan lugar a un mayor riesgo de nuevos patógenos).

**04** El modo de abordar los riesgos de pérdidas de producción y de la volatilidad de los precios depende de su frecuencia y repercusión. En su análisis, la Comisión ha aprobado una clasificación de riesgos que desarrolló la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por la que se establecen los ámbitos en que los agricultores deberían afrontar por sí solos estos riesgos (por ejemplo, mediante mecanismos de seguros), y en que los riesgos deberían resolverse con la intervención pública (véase la [ilustración 2](#)).

## Ilustración 2 – Distintas categorías de riesgos que corren los agricultores e instrumentos relacionados

**Riesgos normales:** acontecimientos que ocurren con frecuencia a nivel local o en general, con daños leves

**Gestionados en la explotación:** rotación de cultivos, especies/variedades más resistentes o mejor adaptadas, ahorros, medidas sanitarias y fitosanitarias, diversificación de la producción (incluido el trabajo fuera de la explotación), inversiones en medidas preventivas (por ejemplo, sistemas sostenibles de irrigación o la protección contra el granizo)

**Ayuda pública *ex ante* (UE/Estados miembros):** inversiones subvencionadas en medidas preventivas, medidas de prevención y vigilancia de enfermedades, servicios de asesoramiento, formación y concienciación



**Riesgos negociables:** acontecimientos menos frecuentes, pero más difíciles de gestionar para el agricultor por sí solo

**Gestionados con herramientas del mercado:** instrumentos del mercado privado (seguros, contratos a plazo y de futuros) o compartidos con otros agricultores (fondos mutuales) o cooperativas, o bien organizaciones de productores

**Ayuda pública *ex ante* (UE/Estados miembros):** seguros y fondos mutuales subvencionados por la UE o los Estados miembros, medidas de mercado de la PAC



**Riesgos catastróficos:** acontecimientos que ocurren con muy poca frecuencia pero son sistémicos y causan daños a gran escala

**Gestionados a través de intervenciones públicas**

**Ayuda pública *ex post* (UE/Estados miembros):** Medidas excepcionales de la PAC, otros fondos de la UE, ayuda *ad hoc*



Los límites son difusos porque los instrumentos destinados a cubrir determinadas categorías de riesgo influyen igualmente en otras categorías:

Una buena estrategia en la explotación reduce la exposición a los riesgos negociables y catastróficos.

Las previsiones de una firme intervención pública *ex post* desincentiva el desarrollo de una estrategia agrícola o de los instrumentos de mercado.

**Nota:** la asignación de los instrumentos a distintos niveles de riesgo es indicativa, puesto que también se tienen en cuenta para otros niveles.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la clasificación de riesgos de la OCDE.

**05** En la explotación agrícola, el agricultor puede valerse de diversas estrategias para reducir su exposición al riesgo. Puede considerarse que la mayor parte de estas estrategias son de carácter preventivo. Los agricultores pueden diversificar su producción agrícola o sus fuentes de ingresos para repartir el riesgo de pérdidas en una de sus actividades agrícolas. También pueden adoptar una serie de prácticas en la explotación, como el uso de cultivos/animales más resilientes, el refuerzo de medidas sanitarias, las prácticas agrícolas adaptadas a nivel local y las adecuadas inversiones preventivas (por ejemplo, las redes de protección contra el granizo o la irrigación sostenible). Se pueden complementar con el empleo de herramientas públicas o privadas, como los seguros y los fondos mutuales.

### El uso de la PAC para promover un sector agrícola resiliente

**06** La ayuda con cargo al presupuesto de la UE destinada a la agricultura de la Unión se gestiona en el marco de la PAC. En su comunicación «El futuro de los alimentos y de la agricultura» (2017)<sup>4</sup>, la Comisión manifestó su aspiración de «seguir desarrollando un enfoque integrado y coherente en materia de resiliencia, gestión y prevención de riesgos, que combine, de forma complementaria, intervenciones a escala de la UE con estrategias de Estados miembros e instrumentos del sector privado que aborden tanto la estabilidad de las rentas como los riesgos climatológicos».

**07** La PAC vigente y las propuestas legislativas para la PAC aplicable después de 2020 buscan obtener una mayor resiliencia de la agricultura europea (véanse algunos ejemplos en la *ilustración 3*), reforzando principalmente la solidez (la capacidad del agricultor de resistir las perturbaciones externas y de mantener los niveles existentes de funcionalidad) y, en menor medida, reforzando la adaptabilidad (la capacidad de responder a circunstancias externas variables)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4841\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4841_es.htm)

<sup>5</sup> «Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results», 2019.

### Ilustración 3 – Nuevos objetivos de la PAC relativos al refuerzo de la resiliencia de los agricultores

**Uno de los objetivos generales:** fomentar un sector agrícola inteligente, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria.

**Objetivo específico:**

apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria  
(artículo 6, apartado 1, letra a)

**Objetivo específico:**

mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor  
(Artículo 6, apartado 1, letra c)

**Objetivo específico:**

contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible  
(artículo 6, apartado 1, letra d)

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la nueva propuesta de la PAC [COM(2018) 392].

**08** Conforme a la PAC, la UE ofrece ayudas a los instrumentos en cada categoría de riesgos. El **cuadro 1** expone la ayuda de la UE a instrumentos de gestión de riesgos (ayuda para primas de seguros y fondos mutuales) y medidas excepcionales, y el modo en que se financian con cargo al presupuesto de la UE. En el cuadro se excluye la ayuda general como los pagos directos a agricultores, que también desempeña un papel importante en la forma de gestionar el riesgo en la explotación agrícola.

**09** La ayuda de la PAC se financia conforme a dos pilares. Con arreglo al primer pilar, la UE financia diversas medidas de mercado, medidas de gestión de riesgos y prevención de crisis en algunos sectores (vino, frutas y hortalizas) y medidas excepcionales. En virtud del segundo pilar, la UE otorga a los Estados miembros la posibilidad de financiar tres instrumentos de gestión de riesgos (M17): seguros (M17.1), fondos mutuales (M17.2) e instrumentos de estabilización de los ingresos (M17.3). El 7 de agosto de 2014, el Gobierno ruso prohibió la importación de productos, como frutas y hortalizas, procedentes de una serie de países, entre los que se cuentan los Estados miembros de la UE. A raíz de este hecho se activaron medidas excepcionales contra las perturbaciones del mercado en el sector de la ganadería ((incluidos la leche y los productos lácteos) y en el sector de las frutas y hortalizas. Las medidas excepcionales se activaron a raíz de los brotes de peste porcina africana y gripe aviar, y para resolver problemas específicos tales como las inundaciones en los países bálticos.

## Cuadro 1– Gastos de la UE en instrumentos de gestión de riesgos y medidas excepcionales objeto de esta fiscalización.

	Segundo pilar		Primer pilar		
	Instrumentos de gestión de riesgos		Medidas excepcionales		
Medidas	Ayuda a instrumentos de gestión de riesgos (M17) 2015-2018	Ayuda a primas de seguros (sector vitivinícola y hortofrutícola) 2015-2018	Medidas para evitar perturbaciones del mercado 2014-2018	Medidas de apoyo al mercado relacionadas con enfermedades animales por la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad de los animales o las plantas 2014-2018	Medidas para resolver problemas específicos 2017-2018
Gasto de la UE (millones de euros)	682	174	1 454	51	24

Fuente: datos de la Comisión.

**10** A nivel nacional, los Estados miembros han concebido diversas estrategias para la gestión de riesgos y de crisis en la agricultura. Siete Estados miembros financian sus propios sistemas nacionales de seguros (Austria, Bulgaria, Chequia, España, Luxemburgo, Polonia y Eslovenia). Todos los Estados miembros proporcionan ayuda *ex-post* después de producirse una catástrofe. Por ejemplo, Alemania, Francia, Polonia y Suecia compensaron a sus agricultores a través de fondos nacionales como respuesta a la sequía de 2018.

## Alcance y enfoque de la fiscalización

**11** Teniendo en cuenta la declaración de la Comisión de 2017 sobre su propósito de aumentar la capacidad de los agricultores para gestionar riesgos, el Tribunal examinó los instrumentos establecidos en materia de gestión de riesgos y de crisis. En un contexto de mayor riesgo de crisis por la meteorología extrema y las enfermedades de animales y plantas, así como por la volatilidad de los precios, el objetivo del análisis del Tribunal es contribuir al mejor uso de la ayuda de la UE para reforzar la capacidad de los agricultores en materia de gestión de riesgos.

**12** El Tribunal examinó la exhaustividad y coherencia de las herramientas de la UE para prevenir y gestionar los riesgos y crisis, y analizó si las herramientas de gestión de riesgos y crisis se habían establecido de forma eficiente y si producían resultados. En el examen de los instrumentos de gestión de riesgos, el Tribunal se centró en la ayuda de la UE al pago de las primas de seguros, así como el empleo de medidas excepcionales tras la «prohibición rusa» en el sector de frutas y hortalizas. No examinó las medidas excepcionales adoptadas en el sector de la leche y en el de la carne.

**13** La pregunta de auditoría principal era la siguiente: «¿Han cumplido su objetivo las medidas de la UE para la gestión de riesgos y las situaciones de crisis de manera eficiente?». Para poder responder esta pregunta, se plantearon tres subpreguntas:

- ¿Son suficientes las herramientas de la UE facilitadas para la prevención y gestión de riesgos y situaciones de crisis?
- ¿Han cumplido los instrumentos de la UE para la gestión de riesgos sus objetivos de manera eficiente?
- ¿Han cumplido las medidas excepcionales de la UE para el sector de frutas y hortalizas sus objetivos de manera eficiente?

**14** La auditoría del Tribunal abarcó las medidas adoptadas en el período comprendido entre 2014 y 2018. Recopiló pruebas de auditoría a través de:

- análisis de datos y de documentos y/o entrevistas con el personal de las tres direcciones generales de la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Salud y Seguridad Alimentaria y Eurostat); y con personal especialista de la OCDE;
- visitas a cuatro Estados miembros seleccionados con el fin de examinar el uso de la ayuda destinada al pago de seguros (Italia, Francia y Alemania) y a medidas excepcionales (Polonia, Italia y Francia);
- en estos Estados miembros, el Tribunal se reunió con autoridades nacionales, entidades aseguradoras, federaciones de seguros, compañías de reaseguro, asociaciones y sindicatos agrícolas y organizaciones benéficas.
- examen de 80 expedientes de beneficiarios (remitidos por las autoridades nacionales) que tratan sobre instrumentos de gestión de riesgos y medidas excepcionales, y visitas a 16 beneficiarios sobre el terreno (Francia, Polonia, Alemania, Italia y Grecia). Grecia fue añadida a la muestra con el motivo de examinar una operación en el contexto de la legalidad y la regularidad de la auditoría del Tribunal (informe anual);
- entrevistas a 105 agricultores procedentes de 17 Estados miembros sobre su estrategia de gestión de riesgos (véase el [anexo](#));
- una encuesta completada por las autoridades nacionales en todos los Estados miembros sobre sus estrategias nacionales relativas a la gestión de riesgos y situaciones de crisis.

## Observaciones

### La UE financia una amplia variedad de medidas destinadas a mejorar la resiliencia de los agricultores

**15** En este apartado se evalúa si las herramientas de la UE destinadas a la gestión y a la prevención de riesgos y situaciones de crisis forman un conjunto completo y coherente. El Tribunal examinó si el diseño general del sistema ayuda a aumentar eficazmente la resiliencia de los agricultores a los riesgos y crisis que puedan encarar.

**Los instrumentos de la UE abordan todos los tipos de riesgos asumidos por los agricultores, en que los pagos directos desempeñan una importante función.**

**16** La PAC contiene múltiples mecanismos de respuesta a los riesgos que afectan a los agricultores (aunque no todos estos tienen acceso a los mismos). Los pagos directos reducen la variación de ingresos de la mayoría de agricultores, pero no encajan con facilidad en la clasificación de riesgos de la OCDE (véase la [ilustración 2](#)). En el [cuadro 2](#) figuran algunos instrumentos que se pueden contrastar más fácilmente con los distintos niveles de riesgo.

**17** El [cuadro 2](#) muestra que dos grupos de instrumentos abordan expresamente los riesgos y las situaciones de crisis y, por tanto, contribuyen al aumento de la resiliencia de los agricultores, a saber:

- **herramientas de gestión de riesgos** como los seguros y los fondos mutuales, concebidos para compensar a los agricultores en caso de producirse determinados riesgos definidos;
- **medidas excepcionales** dirigidas a la estabilización del mercado cuando surgen graves perturbaciones<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Véase el Reglamento (UE) n.º 1308/2013: artículo 219 sobre las medidas excepcionales para evitar perturbaciones del mercado, artículo 220 sobre las medidas relacionadas con enfermedades animales y pérdida de confianza de los consumidores, y artículo 221 relativo a problemas específicos.

## Cuadro 2 – Instrumentos de la PAC para la prevención y la gestión de riesgos y crisis

	Nivel de riesgo abordado	Pilar	Instrumentos
	Normal	I	Pagos directos
Instrumentos de prevención y de gestión de riesgos	Negociable	I	Ayuda a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, incluida la ayuda a primas de seguros de cosecha y fondos mutuales
	Negociable		Ayuda a primas de seguros de cosecha y fondos mutuales en el sector vitivinícola
	Negociable	II	Instrumentos de gestión de riesgos: Ayuda a primas de seguros Ayuda a los fondos mutuales (incluido el instrumento de estabilización de los ingresos)
	Normal		Ayuda a la inversión en medidas preventivas y trabajos de reparación
	Normal		Ayuda a la inversión en activos físicos
	Normal		Servicios de asesoramiento (es decir, servicios de asesoramiento a las explotaciones)
	Normal		Transferencia de conocimientos y actividades de información
	Negociable		Ayuda destinada a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores; apoyo destinado a promover formas de cooperación
Medidas excepcionales <i>Medidas ex post</i>	Catastrófico	I	Intervención pública y ayuda al almacenamiento privado
	Catastrófico		Medidas para evitar perturbaciones del mercado
	Catastrófico		Medidas relacionadas con enfermedades animales y pérdida de confianza de los consumidores debido a la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad de los animales o las plantas
	Catastrófico		Medidas para resolver problemas específicos

*Nota:* la asignación de los instrumentos a distintos niveles de riesgo es a título indicativo, ya que estos también pueden afectar a otros niveles.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los Reglamentos 1305/2013, 1307/2013 y 1308/2013.

**18** El aumento de la ayuda a los ingresos de los agricultores puede reorientar algunos riesgos negociables a la categoría de normales puesto que, conforme los agricultores reciban más protección para sus ingresos, aumentará su capacidad de gestionar riesgos en la explotación (véanse los apartados siguientes)<sup>7</sup>. Por el contrario, la provisión de esta reserva de ingresos, puede inducir a los agricultores a trabajar con una menor aversión al riesgo (por ejemplo, concentrándose en un solo cultivo).

**19** Los pagos directos (que representan un gasto anual superior a 41 000 millones de euros) constituyen un componente estable de los ingresos de los agricultores, y por tanto, aumentan la resiliencia. Los pagos directos actúan como reserva de seguridad y permiten al agricultor gestionar la caída de precios o la menor producción. Los pagos disociados (89 % de los pagos directos) no están ligados a la producción. El 11 % restante sí está ligado a la producción y, según la Comisión, estos ingresos complementarios representan aproximadamente el 26 % de los ingresos de los agricultores<sup>8</sup>. La *ilustración 4* muestra solo el porcentaje de los pagos directos disociados en los ingresos agrícolas de los agricultores. Con frecuencia, el porcentaje de pagos disociados representa más del 20 % de los ingresos agrícolas de los agricultores.

**20** En 2017, los pagos directos llegaron a 6,4 millones de agricultores de la UE<sup>9</sup>. Como se aprecia en la encuesta del Tribunal a todos los Estados miembros, en nueve de ellos los pagos directos se consideraban una parte importante de la estrategia de los agricultores en el ámbito de gestión de riesgos (es decir, los pagos directos actúan como «red de seguridad» y garantizan la «protección de los ingresos»).

---

<sup>7</sup> «Managing risks in agriculture: a holistic approach», OCDE, 2009.

<sup>8</sup> Documento de la Comisión sobre la PAC después de 2013, ilustración 5. La Comisión estima que la ayuda pública total representa el 38 % de los ingresos de los agricultores.

<sup>9</sup> <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

**21** Como se aprecia en la *ilustración 4*, el porcentaje que representan los pagos directos en el total de los ingresos agrícolas que perciben los agricultores (agrupados por volumen económico) oscila entre menos del 20 % y más del 30 %. La *ilustración 5* muestra que cuanto mayor sea el volumen económico de la explotación agrícola, mayor es la probabilidad de contratar un seguro de explotación. La proporción de los pagos directos en los ingresos agrícolas y la contratación de seguros presentan una correlación negativa. Este resultado se refleja también en el cuestionario de los agricultores (véase el *anexo - ilustración 24*). Como los pagos directos ofrecen una reserva de seguridad para absorber las pérdidas de producción, se reduce la necesidad de contratar un seguro, puesto que el riesgo en la explotación agrícola sería asumible<sup>10</sup>. Sin embargo, existen otros factores que pueden influir en que el agricultor decida contratar un seguro. Una parte significativa de los agricultores que perciben las ayudas de la UE trabajan a tiempo parcial, y esta situación se da sobre todo en el caso de los pequeños agricultores<sup>11</sup>. El ejercicio de otras actividades reduce la exposición al riesgo en sus explotaciones, pues les ofrece una fuente de ingresos independiente de las condiciones meteorológicas y del precio de los productos.

---

<sup>10</sup> Un estudio de Ecorys sobre gestión de riesgos constató una correlación neutra/negativa entre los pagos directos y los instrumentos de gestión de riesgos (véase el cuadro 5.6).

<sup>11</sup> Según la base de datos de la estructura de explotaciones agrícolas, más del 30 % de los agricultores con menos de 5 ha desempeñan otra actividad lucrativa.

## Ilustraciones 4 y 5 – Porcentaje de la ayuda disociada en el total de ingresos de los agricultores de la UE, y porcentaje de agricultores asegurados por volumen económico de la explotación.



\* En 2015, este mínimo oscilaba entre 2 000 y 25 000 euros/año en los distintos Estados miembros.

Nota: el volumen económico de la explotación corresponde a la producción media anual comercializada en euros.

Los ingresos de los agricultores se reflejan en el valor añadido neto de explotación.

La población agrícola de la RICA se compone de 4,7 millones de explotaciones agrícolas, de las cuales 2,9 millones (63 %) cuentan con una producción comercializada anual inferior a 25 000 euros, 1,7 millones (35 %) se encuentran entre 25 000 y 500 000 euros, mientras que 100 000 explotaciones (2 %) están por encima de 500 000 euros.

El volumen económico de 2,1 millones de explotaciones beneficiarias de pagos directos es demasiado pequeño para incluirse en la población de la RICA.

Fuente: Datos de la Red de Información Contable Agrícola (RICA) de 2016.

**22** De los ingresos totales, el porcentaje de ingresos agrícolas es superior en las explotaciones que poseen un mayor volumen económico. Cuanto mayor es la proporción de la agricultura en los ingresos totales (en superficies superiores a 20 hectáreas, la mayoría de agricultores trabajan a tiempo completo<sup>12</sup>), mayor es la contratación de seguros (véase el [anexo - ilustración 24](#)).

### La PAC fomenta cada vez más las medidas preventivas

**23** Las medidas preventivas (véase el apartado [05](#)) pueden aumentar la resiliencia de los agricultores reduciendo su exposición a los riesgos existentes y adaptando la producción a los nuevos riesgos. Las estrategias de prevención y de adaptación pueden facilitar la continuidad de la producción ante, por ejemplo, un fenómeno climatológico.

<sup>12</sup> Documento informativo: «El futuro de la PAC», marzo de 2018.

## Unas medidas eficaces de prevención pueden limitar las pérdidas de producción

**24** Dadas las repercusiones del cambio climático, las medidas orientadas a fomentar la resiliencia, en las que cabe citar la preparación a largo plazo (adaptación a las nuevas condiciones) son importantes. El **recuadro 1** muestra la variación en la percepción de los riesgos de sequía en Australia.

### Recuadro 1 - Desde la respuesta a emergencias a la preparación y la gestión de riesgos

En Australia, la administración pública ya no considera la sequía como excepcional porque se ha convertido en un fenómeno más frecuente. Un reciente informe oficial llegaba a la conclusión de que es importante pasar de un modelo de respuesta de urgencia a sequías basado en la asistencia y en las condiciones de subvencionabilidad, a unas medidas que fomenten la preparación y la gestión de riesgos<sup>13</sup>.

En el nuevo pacto nacional contra la sequía<sup>14</sup> se reconoce la necesidad de apoyar a empresas y comunidades agrícolas para gestionar y prepararse para el cambio y la variabilidad climáticos, y se orientan las medidas de todas las jurisdicciones hacia el refuerzo de las prácticas de gestión de riesgos y el aumento de la preparación y resiliencia a largo plazo.

**25** La rotación de cultivos, el uso de cultivos adaptados o más resistentes y el ahorro fueron las tres medidas preventivas más frecuentes que tenían en cuenta los agricultores entrevistados por el Tribunal (véase el **anexo - ilustración 22**). La rotación de los cultivos forma parte de las buenas prácticas agrícolas puesto que tiene un impacto positivo en la fertilidad del suelo y ayuda a controlar las malas hierbas, las enfermedades y las plagas.

<sup>13</sup> «Review of the inter-governmental agreement on national drought programme reform».

<sup>14</sup> 12 de diciembre de 2018.

**26** Actualmente, los pagos directos a los agricultores de las explotaciones más grandes contienen un requisito de diversificación de cultivos (a través de pagos de ecologización, un nuevo tipo de pago directo introducido en 2013 para aumentar los resultados medioambientales de la PAC). En las nuevas propuestas de la PAC, los pagos directos podrían impulsar la rotación de cultivos y aumentar indirectamente la resiliencia de las explotaciones, siempre que:

- las normas nacionales establecidas por los Estados miembros sean suficientemente ambiciosas<sup>15</sup>;
- los agricultores respeten los requisitos de buenas condiciones agrarias y medioambientales;
- se logren cambios reales en la conducta.

El Tribunal ha informado de que, a menudo, la ecologización no da lugar a cambios de conducta<sup>16</sup>.

**27** Los riesgos sanitarios son un ámbito en el que la prevención eficaz limita la necesidad de intervención *ex post*. Las administraciones públicas (de la UE y los Estados miembros) están muy implicadas en combatir los riesgos de enfermedades animales, aplicando medidas *ex ante* como la prevención (incluida la erradicación), el seguimiento y los instrumentos de gestión de riesgos. Se han realizado esfuerzos significativos *ex ante* por evitar los costes potencialmente elevados y los efectos negativos de las medidas *ex post* (por ejemplo, la experiencia de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina que costó a la UE más de 5 000 millones de ecus entre 1996 y 1998). Pese a que el impacto positivo de este empeño ha sido significativo, diversos estudios independientes han estimado que el gasto público destinado a la compensación por enfermedades de animales y plantas costó a los Estados miembros de la UE 500 millones de euros anuales en el período 2010-2014<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Véase el [Dictamen n.º 7/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo](#) relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020, apartados 55 a 58, recuadro 6.

<sup>16</sup> Véase el [Informe Especial n.º 21/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo](#) — «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental», apartados 26 a 57.

<sup>17</sup> Estimaciones de Bardaji y de Garrido (2016) presentadas en el «EU Agricultural Markets Brief», cuadro 2, septiembre de 2017.

## **Todavía no puede evaluarse en qué medida aumentan las nuevas herramientas disponibles la resiliencia del agricultor a los riesgos de variación de los precios**

**28** La Comisión considera<sup>18</sup> los contratos a plazo y los mercados de futuros como herramientas para prevenir los riesgos de variaciones en los precios. La contractualización (recurrir a contratos a plazo) fue la cuarta medida preventiva más comentada por los agricultores entrevistados por el Tribunal (véase la *ilustración 22 del anexo*).

**29** Conforme al marco jurídico de la UE, los Estados miembros pueden exigir el uso de contratos obligatorios o que el primer comprador presente una oferta de contrato por escrito al productor<sup>19</sup>. En la sección relativa a la agricultura del Reglamento Ómnibus<sup>20</sup> se introdujeron modificaciones al marco legislativo, por los que ahora se le confiere al productor el derecho de exigir un contrato por escrito entre las partes o una oferta de contrato por escrito por parte del comprador. En abril de 2019, entró en vigor una Directiva para prohibir algunas prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario (es decir, modificaciones contractuales adoptadas unilateralmente por el comprador)<sup>21</sup>. Todavía es demasiado pronto para evaluar el impacto de estas modificaciones recientes.

**30** El segundo pilar de la PAC puede servir de apoyo a las herramientas de estabilización de los ingresos que ofrecen compensación a los agricultores por una «acusada disminución» de sus ingresos. El Reglamento Ómnibus redujo el umbral de compensación a través de los seguros del 30 % al 20 % en pérdidas de producción, y permitió la posibilidad de apoyar un mecanismo de estabilización de los ingresos a nivel sectorial (por ejemplo, uno específico para los cereales). No obstante, ningún mecanismo de estabilización de los ingresos financiado por la UE está actualmente en funcionamiento.

---

<sup>18</sup> «Risk management schemes in EU agriculture», septiembre de 2017.

<sup>19</sup> Véanse el artículo 148, relativo al sector de la leche, y el artículo 168 para otros sectores salvo el azucarero, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

<sup>20</sup> Reglamento (UE) n.º 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>21</sup> Directiva. nº 633/2019 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario.

**31** En el supuesto de una acusada volatilidad de precios, los pagos directos, la intervención en el mercado y las medidas excepcionales contra las perturbaciones del mercado siguen siendo las herramientas más importantes de la UE de ayuda a los agricultores.

### **Se producen algunos solapamientos entre los instrumentos de la UE**

**32** Existen regímenes de ayuda de la UE en materia de seguros tanto en el primer pilar como en el segundo, y se solapan en el sector vitivinícola y en el hortofrutícola. La ayuda a los fondos mutuales es solo complementaria a la ayuda a la contratación de seguros cuando se cubren distintos riesgos. Es posible que las medidas excepcionales establecidas para resolver problemas específicos causados por fenómenos extremos no concuerden con la estrategia de apoyar un mayor uso de los instrumentos de gestión de riesgos, como los seguros.

### **La complementariedad entre el fondo mutual y los seguros solo se produce cuando se cubren riesgos diferentes**

**33** Con arreglo al primer pilar de la PAC, las ayudas a los fondos mutuales han sido admisibles para recibir financiación en los programas operativos (PO) de frutas y hortalizas y en los programas nacionales de ayuda al sector vitivinícola desde 2009, pero no se ha recurrido a esta financiación. Conforme al segundo pilar, se ha hecho escaso uso de la financiación disponible para fondos mutuales (véase el apartado 43).

**34** La baja utilización de fondos mutuales responde en parte a la mayor complejidad de este instrumento. Para que funcione, se precisa la participación de un número suficiente de agricultores. En Italia, por ejemplo, el mínimo de agricultores necesarios para formar un fondo mutual es de setecientos. Esta complejidad puede incitar a los agricultores a adoptar otros instrumentos disponibles de gestión de riesgos, en particular, los seguros<sup>22</sup>. Estos dos instrumentos no son complementarios hasta que los fondos mutuales cubren otros riesgos no cubiertos por los seguros. En Francia, la ayuda de la UE en materia de seguros se limita a los «seguros de cosecha» que solo cubren los riesgos climáticos para las cosechas, mientras que el fondo mutual nacional, que recibe ayuda de la UE, cubre los incidentes ligados a la contaminación y las enfermedades animales y vegetales.

### **La aplicación inadecuada de las medidas excepcionales puede reducir los incentivos para recurrir a los instrumentos de gestión de riesgos**

**35** La incertidumbre sobre las circunstancias que pueden activar las medidas contra las crisis incide en la percepción de los agricultores de los límites de su propia responsabilidad en la gestión de riesgos. Cuanto mayor sea la frecuencia con la que se ofrece ayuda pública durante una «crisis» o después de esta, menor es el incentivo para el agricultor de mitigar el riesgo recurriendo a los instrumentos de gestión de riesgos como los seguros<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> «EU Agricultural Markets Brief», septiembre de 2017.

<sup>23</sup> Según la OCDE, la intervención pública *ex post* forma parte del sistema de gestión de riesgos que tienen en cuenta los agricultores cuando planifican sus propias decisiones y estrategias. Véase «Managing risks in agriculture: a holistic approach», 2009. Véase también «Risks management schemes in EU agriculture», septiembre de 2017, apartado 3.

**36** Por ejemplo, en 2018, la Comisión aprobó un Reglamento de ejecución por el que se financiaba la medida de la PAC de apoyar a los agricultores afectados por las inundaciones y fuertes lluvias en determinadas zonas de Lituania, Letonia, Estonia y Finlandia al final de 2017. Los agricultores tenían derecho a las ayudas si habían perdido al menos el 30 % de la superficie de la siembra de invierno y no recibían por la misma pérdida ningún tipo de ayuda nacional o seguro (conforme al Reglamento de ejecución (UE) n.º 2018/108, se asignaron 15 millones de euros desglosados como sigue en función de las cantidades afectadas: 9,12 millones de euros a Lituania, 3,46 millones de euros a Letonia, 1,34 millones de euros a Estonia y 1,08 millones de euros a Finlandia). Por consiguiente, los agricultores asegurados frente a este riesgo no tenían derecho a la compensación de sus pérdidas de producción. Dichos criterios pueden disuadir al agricultor de contratar un seguro en el futuro.

**37** Por otra parte, la actuación de la Comisión en la crisis de la sequía de 2018 era coherente con la estrategia de desarrollo de instrumentos de gestión de riesgos. La Comisión no estableció otras medidas (*ex post*) adicionales, sino que aprovechó la flexibilidad de los instrumentos preexistentes. En particular, este planteamiento suponía una serie de excepciones a las normas medioambientales y de ecologización por las que se permite a los agricultores que siegan la hierba o que el ganado pague en zonas que, de lo contrario, estarían en barbecho. Este enfoque se ajusta a varias estrategias nacionales de siete Estados miembros (Austria, Italia, Francia, Grecia, Países Bajos, España y Eslovenia) que tienden a orientar el gasto público hacia las medidas *ex ante* (prevención y apoyo a los mecanismos de gestión de riesgos) en lugar de a las medidas *ex post*.

**En sus propuestas relativas a la reforma de la PAC, la Comisión busca reforzar el apoyo a los instrumentos de gestión del riesgo para los que ya se dispone de ayudas a nivel nacional**

**38** Para el período actual, diecisiete Estados miembros decidieron no aplicar instrumentos de gestión de riesgos en el marco del segundo pilar (ayuda a seguros y fondos mutuales). Ocho de estos Estados calificaban de satisfactorios sus instrumentos de gestión de riesgos actuales. Siete Estados miembros que no han aplicado instrumentos de gestión de riesgos en el marco del segundo pilar (véase el apartado **10**) cuentan con ayudas nacionales para el pago de las primas de seguros y dos poseen un régimen nacional de seguros de carácter obligatorio<sup>24</sup>.

**39** En sus nuevas propuestas de la PAC, la Comisión propone obligar a los Estados miembros a facilitar la ayuda disponible de la UE a los instrumentos de gestión de riesgos<sup>25</sup>. La encuesta del Tribunal a los Estados miembros muestra que once de ellos están en desacuerdo con la propuesta. Varios invocan el principio de subsidiariedad de la UE para justificar el uso de su propio sistema nacional de ayuda.

---

<sup>24</sup> Grecia y Chipre.

<sup>25</sup> Véase COM(2018) 392, artículo 70.

## En cuanto a los instrumentos de gestión de riesgos, la mayoría de las ayudas de la UE se destina al pago de seguros, pero su utilización es escasa y desigual

**40** Puesto que la ayuda de la UE se concentra en los seguros (véase el [cuadro 3](#)), el Tribunal se centró en este aspecto en los dos pilares de la PAC. El Tribunal examinó la gestión de la ayuda de la UE en materia de seguros y evaluó el uso que hacen de estos los agricultores.

**41** Más de un tercio de los agricultores recurren a los seguros. Entre los asegurados, un 8 % aproximadamente recibe ayuda de la UE conforme al segundo pilar (principalmente a través de seguros de cosecha). Los agricultores que pagan sus seguros con fondos propios y con los fondos nacionales son más numerosos que los que se acogen a la financiación de la UE.

## La utilización de los instrumentos de gestión de riesgos de la UE ha sido baja y desigual

**42** Como se indica en el apartado [39](#), los Estados miembros tienen escaso interés en utilizar la financiación de la UE destinada a los instrumentos de gestión de riesgos. Diecisiete Estados miembros no tienen la intención de solicitar ayuda a los instrumentos de gestión de riesgos conforme al segundo pilar.

**43** El [cuadro 3](#) presenta los tres instrumentos de gestión de riesgos de la UE y muestra que, en los once Estados miembros participantes, la mayor parte de la ayuda se destina a los seguros. Solo tres Estados miembros (Francia, Italia y Portugal) ofrecen ayuda de la UE destinada a fondos mutuales y dos (Italia y Hungría) facilitan ayuda a fondos mutuales de estabilización de los ingresos. En el período 2014-2020, el 91 % del gasto previsto en instrumentos de gestión de riesgos corresponde a los seguros.

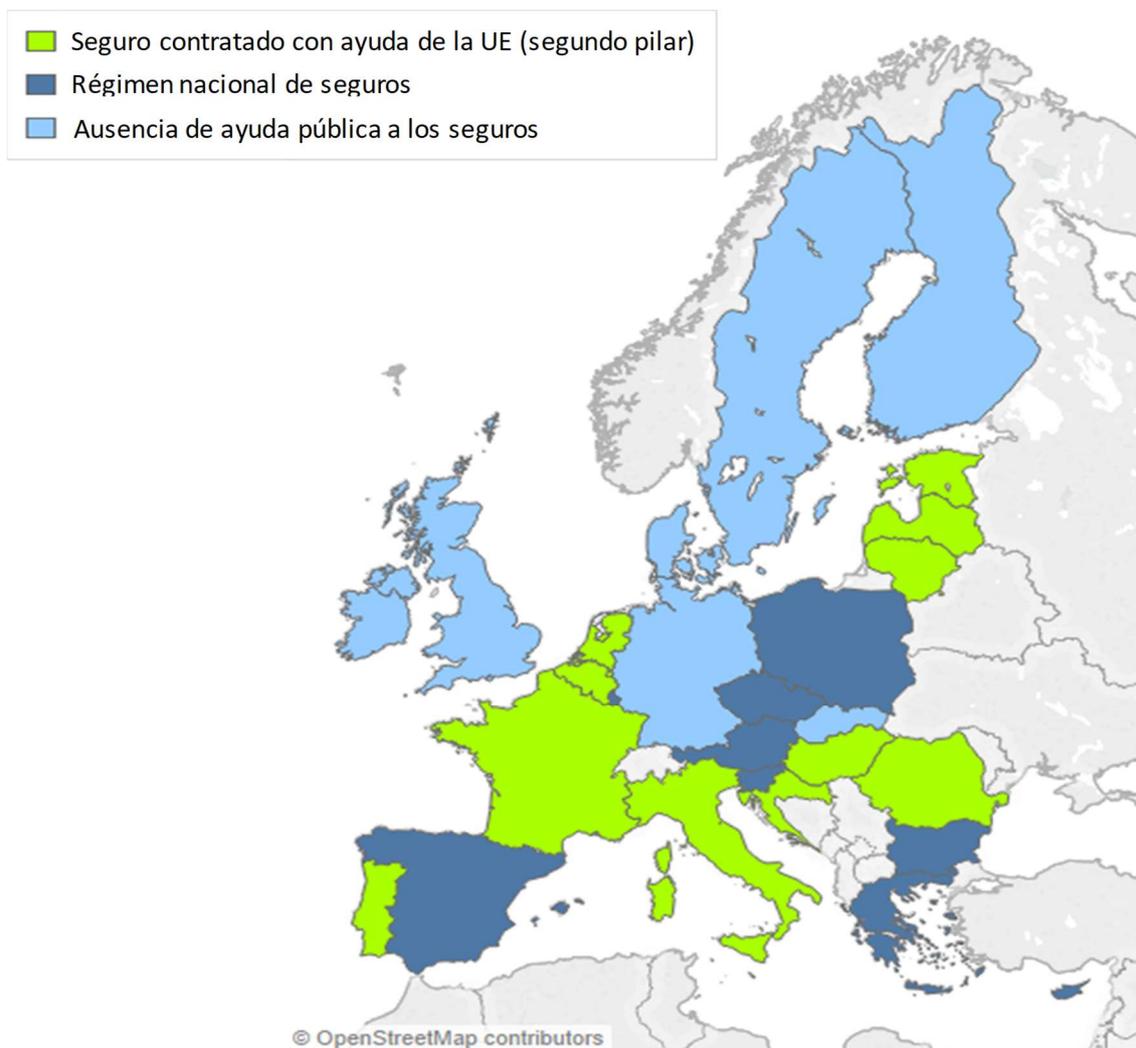
### Cuadro 3 – Instrumentos de gestión de riesgos del segundo pilar

	Herramienta	Cobertura de riesgos	Umbral para activar compensación	Contribución pública	Gasto público previsto 2014-2020 (millones de euros)
M17.1	Seguros	adversidades meteorológicas, enfermedades animales y vegetales,	> 20 % de pérdidas de producción	hasta el 70 % de la prima del seguro	2 317
M17.2	Fondo mutual	infestaciones por plagas o incidentes medioambientales	> 30 % de pérdidas de producción	hasta el 70 % de ► los costes administrativos de creación de la mutualidad y el interés de préstamos comerciales contraídos por la mutualidad. ► la indemnización pagada por la mutualidad	125
M17.3 Instrumento de estabilización de los ingresos	Fondo mutual sectorial	Acusada disminución de los ingresos del agricultor	> 20 % de disminución de ingresos	► la complementación de los pagos anuales al fondo ► el capital social inicial de la mutualidad	116
	Fondo mutual no sectorial		> 30 % de disminución de ingresos		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación y los datos de la Comisión, marzo de 2019.

**44** La *ilustración 6* presenta los Estados miembros que ofrecen ayuda en materia de seguros.

## Ilustración 6 – Mapa de ayudas a seguros en la UE



*Nota:* la ayuda de la UE a los seguros en virtud del primer pilar es escasa en Alemania, Chipre y Eslovaquia.

*Fuente de los datos:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**45** Como se ilustra en el [cuadro 4](#), incluso en los Estados miembros que proponen el régimen de ayudas de la UE, estas son poco utilizadas. Francia, Hungría, Letonia e Italia son los países que cuentan con la mayor proporción de agricultores asegurados a través de la ayuda de la UE.

#### Cuadro 4 – Gasto público y número de agricultores asegurados con el régimen de ayuda de la UE (segundo pilar) en 2017.

Estado miembro	Gasto público (millones de euros)	Número de agricultores asegurados con ayuda de la UE	Porcentaje de agricultores asegurados con ayuda de la UE
Francia	100	57 996	19 
Hungría	25	15 708	15 
Letonia	5	2 300	9 
Italia	110	41 076	8 
Países Bajos	27	2 012	4 
Portugal	26	3 793	4 
Croacia	4	1 953	2 
Lituania	2	402	1 
Total UE	299	125 240	3 

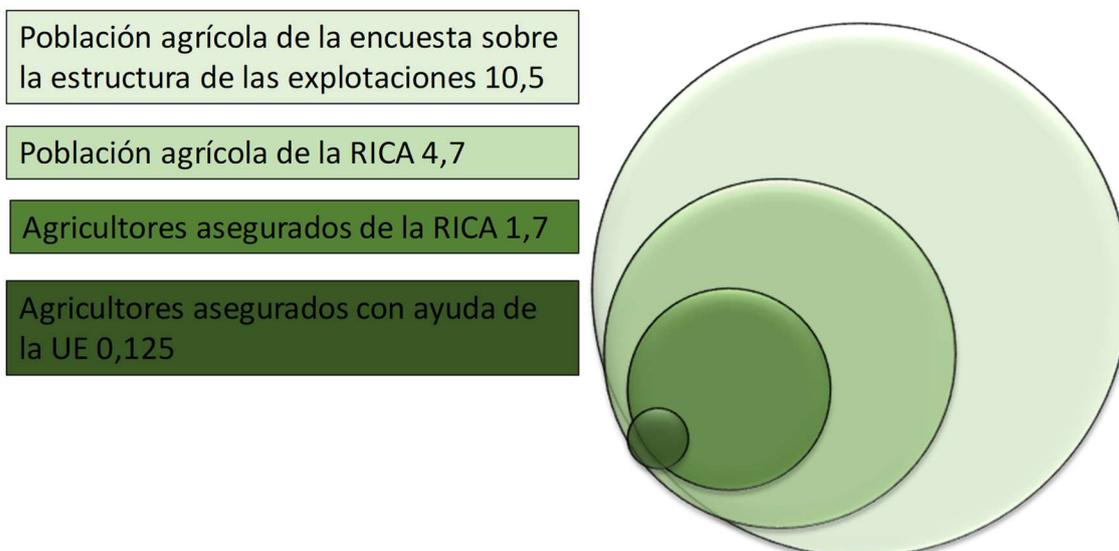
*Nota:* Bélgica, Estonia y Rumanía todavía no han contraído gastos.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos notificados por los Estados miembros a la Comisión y los datos de la RICA, marzo de 2019.

**46** En la *ilustración 7* se muestra que:

- la ayuda de la UE llega a una proporción muy pequeña de agricultores de la UE;
- más del 90 % de los agricultores que contratan un seguro, lo hacen sin la ayuda de la UE.

## Ilustración 7 –Número de agricultores beneficiarios de financiación de la UE con respecto a distintas poblaciones agrícolas (en millones).



*Nota:* la población de agricultores de la RICA representa solo las explotaciones agrícolas superiores a un determinado volumen económico. Por el contrario, la encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas prevé abarcar todas las explotaciones agrícolas, incluso las muy pequeñas. Los círculos no se solapan del todo porque las poblaciones agrícolas son distintas. El Tribunal considera que, teniendo en cuenta que el número de agricultores que participan en la encuesta sobre la estructura de las explotaciones que queda excluido de la RICA es pequeño, y que este grupo tiende a contratar menos seguros, la mayoría de los agricultores asegurados con ayuda de la UE pertenece a la población agrícola asegurada de la RICA.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la encuesta sobre la estructura de las explotaciones (diciembre de 2018).

**47** Los seguros de riesgo único, que protegen principalmente del riesgo de granizo, han existido desde el siglo XIX y su uso es el más extendido. De introducción más reciente, los seguros multirriesgos (dieciocho riesgos en Francia y hasta once riesgos en Italia) están menos extendidos y se han desarrollado principalmente a través de las ayudas públicas. La Comisión deja a discreción de los Estados miembros la decisión sobre el tipo de seguro que debe financiarse (de riesgo único o multirriesgos).

**48** El Tribunal constató que en Francia (2017), 5,2 millones de hectáreas fueron aseguradas frente al granizo (principalmente sin ayudas) y 4,7 millones de hectáreas fueron cubiertas por los seguros multirriesgos financiados con ayuda de la UE, lo que supone que se aseguró el 36 % de la superficie agrícola utilizada. En Alemania, ocho millones de hectáreas aproximadamente (el 48 % de la superficie agrícola utilizada) estaban aseguradas frente al granizo<sup>26</sup>, en su mayor parte sin ayuda pública<sup>27</sup>.

**49** El valor añadido europeo es el valor que añade una acción de la UE, a través de la política, la reglamentación, los instrumentos jurídicos y el gasto de la UE, al valor creado por los Estados miembros si estos hubieran actuado individualmente. El bajo nivel de utilización de la ayuda en materia de seguros conforme al segundo pilar y el gran número de agricultores que optan por pagar una póliza de riesgo único en lugar de contratar un seguro multirriesgos subvencionado plantea una serie de preguntas sobre el valor añadido que aporta la ayuda de la UE en materia de seguros.

### **La Comisión no recoge información pertinente sobre el uso de los regímenes de gestión de riesgos**

**50** La Comisión ha fijado un solo indicador general de resultados para los regímenes de gestión de riesgos: «porcentaje de explotaciones que participan en regímenes de gestión de riesgos». Este indicador está relacionado con las medidas 5 y 17 del segundo pilar. La medida 17 comprende la ayuda en materia de seguros, fondos mutuales e instrumentos de estabilización de los ingresos, y la medida 5 cubre las ayudas a la reconstitución del potencial de producción agrícola y la implantación de medidas preventivas. Como el indicador cubre varias actividades, no puede reflejarlas de manera adecuada.

---

<sup>26</sup> «Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft», noviembre de 2016.

<sup>27</sup> El primer pilar financia el pago de seguros para el sector de frutas y hortalizas (2,6 millones de euros al año) y el vitivinícola (164 000 euros al año).

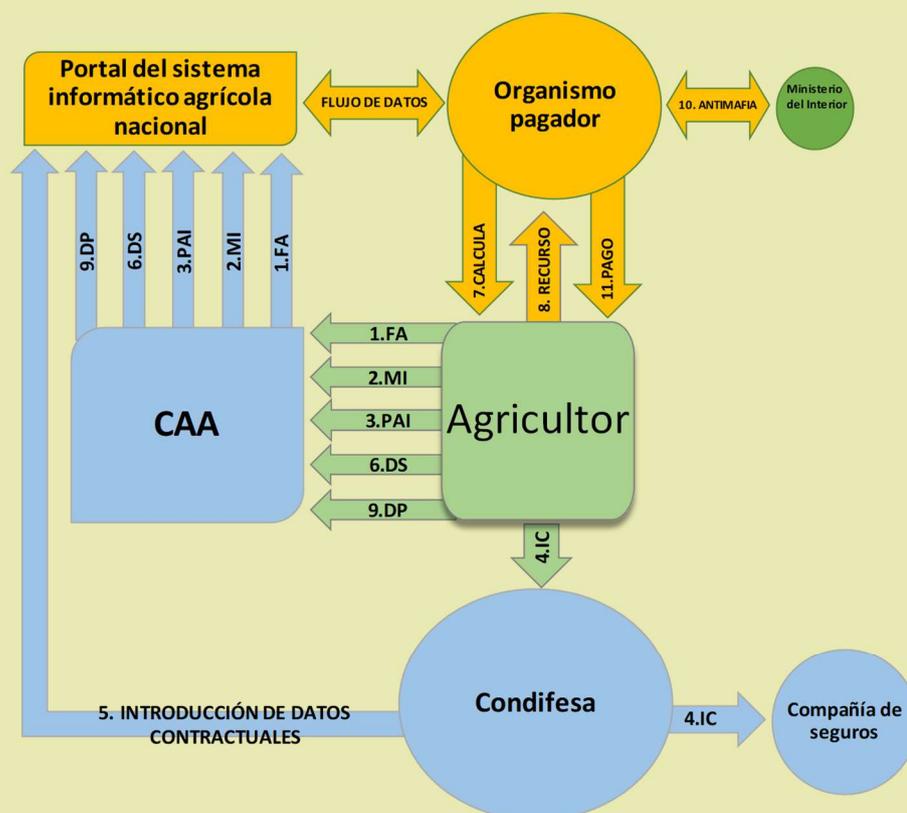
**51** En Francia, por ejemplo, este indicador abarca más del 99 % de las explotaciones, lo que refleja la afiliación obligatoria al fondo mutual nacional. Por tanto, este hecho oculta la proporción mucho menor de agricultores que contratan seguros financiados por la UE, pertenecen a un fondo mutual de estabilización de ingresos o que reconstituyen el potencial de producción agrícola. En Italia, la cobertura del mismo indicador se sitúa por debajo del 5 % y refleja principalmente el porcentaje de agricultores que utilizan seguros financiados por la UE.

**52** Tanto Francia como Italia tienen también indicadores a nivel nacional en cuanto al número de hectáreas y al valor del capital asegurado que facilitan una información más reveladora sobre la medida en que emplea el sector los instrumentos de gestión de riesgos (es decir, miden las realizaciones). Un indicador significativo de los resultados mediría los efectos de los seguros en la estabilidad de los ingresos.

### **La financiación de seguros exige sistemas complejos de gestión**

**53** Los sistemas y procesos establecidos por las autoridades nacionales para gestionar la provisión de ayuda pública en materia de seguros (primer y segundo pilar) son complejos. Aunque la cobertura de seguros se concede a un reducido número de agricultores, el número de contratos de seguros que deben gestionarse cada año es considerable (140 000 en Italia y 70 000 en Francia). Un solo agricultor puede ser el titular de varios contratos de seguro y, por tanto, el número de contratos es superior al de agricultores asegurados. En el **recuadro 2** se ilustra el sistema italiano de gestión de la ayuda en materia de seguros, en el que participan dos intermediarios (Confidesa y CAA) para asistir a los agricultores. Aunque no es obligatorio afiliarse a estos intermediarios, el sistema es tan complejo que más del 95 % de agricultores están afiliados y pagan por los servicios que prestan. El Tribunal estima en un mínimo de 2,8 millones de euros anuales el coste ligado específicamente a esta medida que pagan los agricultores italianos a las entidades privadas que facilitan el acceso de la ayuda.

## Recuadro 2 - Proceso administrativo italiano para la concesión de la ayuda a los seguros



### Descripción de las etapas:

- |   |   |                             |
|---|---|-----------------------------|
| 1. Actualización del expediente de explotación (FA) | 4. Utilización de la cobertura de seguro (IC) | 8. Presentación del recurso |
| 2. Presentación de la manifestación de interés (MI) | 5. Introducción de datos del seguro           | 9. Solicitud de pago (DP)   |
| 3. Presentación del plan de seguro (PAI)            | 6. Presentación de solicitud de ayuda (DS)    | 10. Certificación antimafia |
|   | 7. Cálculo de la contribución pública         | 11. Pago                    |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información de las autoridades italianas.

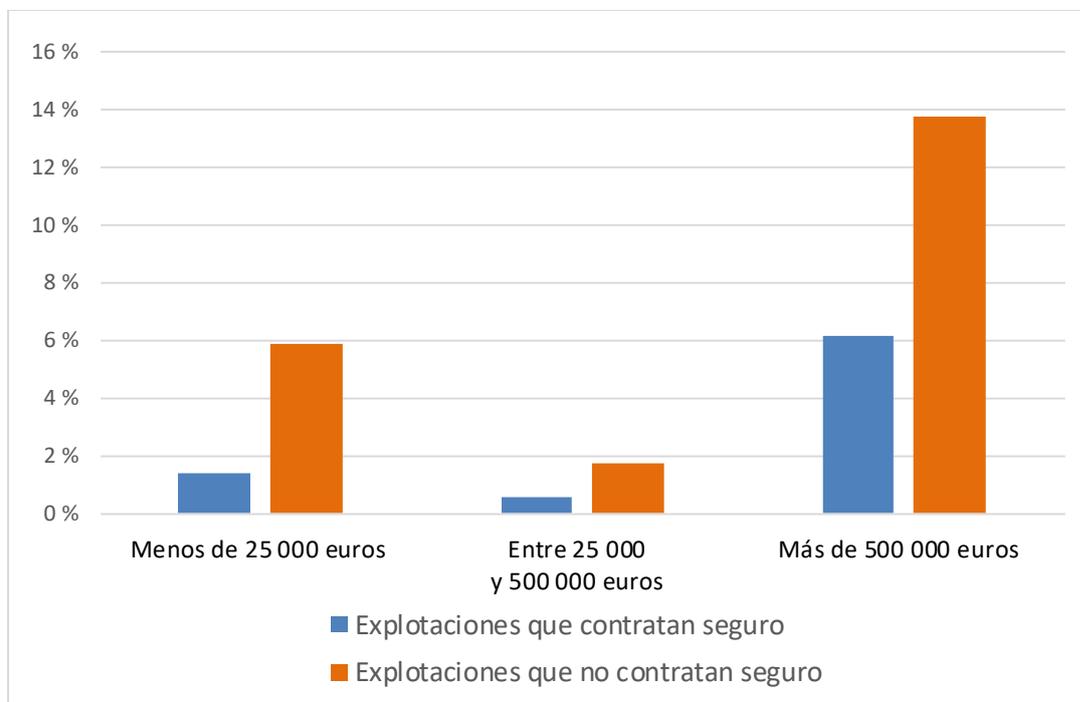
**54** Como se aprecia en la encuesta del Tribunal a los Estados miembros, de los diecisiete Estados que no aplicaron la medida 17, cinco decidieron no financiar los seguros por los costes y la carga administrativa que implicaba.

### **Aunque los seguros tienen un impacto positivo en la estabilidad de los ingresos, son menos claros los efectos del régimen de ayuda a los seguros de la UE**

#### **Los agricultores asegurados gozan de mayor estabilidad en sus ingresos y tienen más posibilidades de recibir antes la compensación**

**55** El Tribunal comparó la evolución de los ingresos agrícolas en el período 2014-2016 de los agricultores asegurados frente a los no asegurados, con independencia de que hubieran recibido o no financiación de la UE. A fin de evaluar la variación de los ingresos (que representa el valor añadido neto de explotación) en dicho período, el Tribunal recurrió a la desviación típica (dispersión de los ingresos entre los distintos años). Cuanto menor sea la desviación típica, más estables son los ingresos. Como se aprecia en la *ilustración 8*, en todos los tipos de explotación, la variación de los ingresos de los agricultores asegurados es menor que la de los no asegurados.

### Ilustración 8 - Variación de los ingresos (en porcentaje) de las explotaciones agrícolas de la UE por volumen económico de la explotación (2014 a 2016)



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la RICA.

**56** En Francia y en Italia, los pagos compensatorios de las aseguradoras se efectúan en el mismo año en que se produce el fenómeno climatológico. En Italia, los contratos de seguros obligan a las aseguradoras a abonar una compensación antes de final de año, lo que ayuda a los agricultores a gestionar su flujo de tesorería y facilita la continuidad de las operaciones. El Tribunal constató que el pago realizado por las administraciones públicas de las compensaciones por los fenómenos de 2018 a través de medidas *ex post* ha llevado más tiempo y no se completará hasta el transcurso de 2019.

### **La ayuda de la UE a los seguros está orientada al sector vitivinícola**

**57** En los dos Estados miembros que más utilizan la ayuda de la UE a los seguros, el Tribunal observó una concentración de esta ayuda en el sector vitivinícola. En Italia, este sector cuenta con dos posibles canales por los que se recibe la ayuda a los seguros (véase el apartado 32). En 2015, este sector recibió casi un tercio de todas las ayudas públicas a los seguros. En Francia, ha aumentado la superficie vitícola asegurada con financiación de la UE; superó un cuarto de la superficie total de viñedos en 2017. El capital asegurado en el sector vitivinícola puede alcanzar los 115 000 euros por hectárea, mientras que el capital medio asegurado por hectárea para el sector agrícola de este país ascendía a 1 649 euros por hectárea en 2017<sup>28</sup>. Cuanto mayor sea el capital asegurado, mayores son la prima y la ayuda pública.

**58** Los Estados miembros que canalizan la ayuda de la UE a seguros dirigida a sus agricultores no están obligados a ser selectivos<sup>29</sup>. Por ejemplo, un beneficiario seleccionado por el Tribunal para el control documental es un actor global en el sector vitivinícola, con viñedos en todo el mundo, un activo vinícola estimado de 600 millones de euros y una facturación anual estimada en 50 millones de euros. Si se tienen en cuenta el importe invertido, la capacidad financiera y el perfil de riesgo de algunos beneficiarios, es probable que hubieran asegurado su producción sin subvenciones, lo que genera un efecto de peso muerto. El Tribunal ha observado este efecto de peso muerto en la ayuda de la UE a los seguros<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Cálculo basado en las cifras del Ministerio de Agricultura francés.

<sup>29</sup> Véase el artículo 49 del Reglamento (UE) 1305/2013.

<sup>30</sup> Informe especial n.º 10/2013 «Política Agrícola Común: ¿Está bien concebida y ejecutada la ayuda específica en virtud del artículo 68 del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo?», Tribunal de Cuentas Europeo, apartado 44.

## La compensación puede afectar a la conducta del agricultor

**59** Como se expone en el **recuadro 3**, es posible que los agricultores tengan menos incentivos para aplicar un sistema de negocio más resiliente. Cuando el agricultor sabe que va a recibir una indemnización del seguro si se arruina su cosecha, puede considerar que es menos importante invertir en cultivos resistentes y es posible que tenga menos incentivos para diversificar. Con frecuencia, las aseguradoras requieren que sus clientes realicen algunas actividades paliativas para atenuar este riesgo. La disposición jurídica para el primer pilar se refiere a esta práctica, pero el segundo pilar no contiene una disposición orientada a reducir la exposición a los riesgos.

### Recuadro 3 - Los agricultores asegurados se adaptan menos a las condiciones extremas

En Estados Unidos, donde el seguro de cosecha es una práctica extendida y también es objeto de ayuda pública, un estudio ha demostrado que los cultivos asegurados de maíz y de soja son bastante más sensibles al calor extremo que los cultivos no asegurados (menor rendimiento).

Este estudio concluía que la sensibilidad de los cultivos asegurados demuestra la menor capacidad o el menor incentivo del agricultor para adaptarse a las condiciones extremas, ya que confían en las indemnizaciones de los seguros<sup>31</sup>.

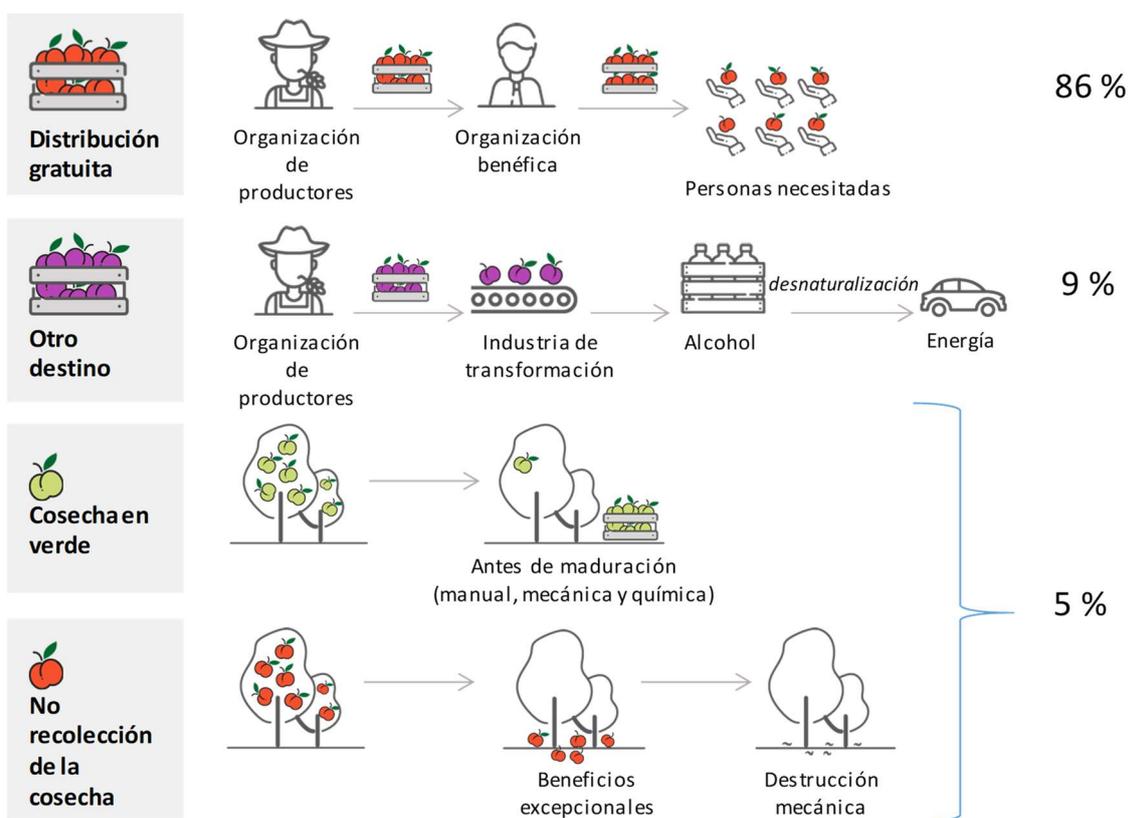
## Control insuficiente de algunas medidas excepcionales

**60** En virtud del artículo 219 del Reglamento (UE) 1308/2013, la Comisión puede adoptar medidas excepcionales para responder a las perturbaciones del mercado que amenacen con producirse como consecuencia de incrementos o bajadas significativos de los precios en el mercado. El Tribunal examinó si las medidas excepcionales para responder a perturbaciones significativas del mercado del sector hortofrutícola estaban orientadas adecuadamente y si las operaciones de retirada se habían realizado de manera eficiente. El Tribunal se centró en las acciones emprendidas en los mercados de frutas y hortalizas a raíz de la «prohibición rusa» (véase el apartado **09**).

<sup>31</sup> Annan, F., y Schlenker, W.: «Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat», 2015.

**61** A raíz de dicha prohibición, considerada como una amenaza al mercado, la Comisión estableció diversas medidas excepcionales para el sector hortofrutícola. En el período 2014-2018, el gasto derivado de estas medidas excepcionales ascendió a 513 millones de euros, lo que equivale a 1,8 millones de toneladas de productos retirados del mercado. Entre las medidas adoptadas cabe citar la retirada del mercado de frutas y hortalizas afectadas por la prohibición rusa a través de distintas opciones (véase la *ilustración 9*). La distribución gratuita (que representa el 60 % de las cantidades retiradas y más del 86 % del importe pagado) fue la principal opción de retirada.

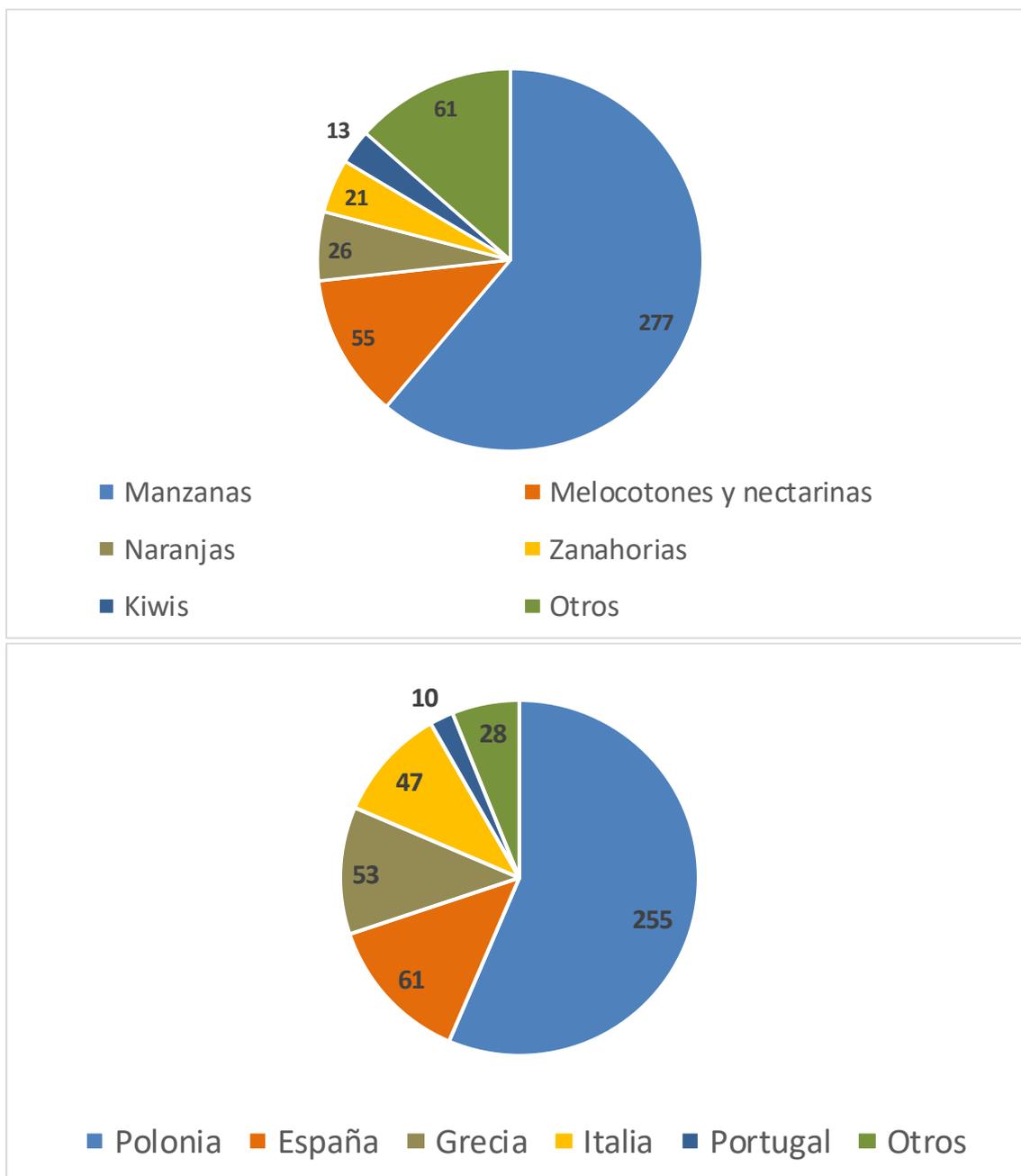
### Ilustración 9 – Opciones de retirada y porcentajes que representan en la ayuda de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**62** Las *ilustraciones 10 y 11* exponen los principales productos retirados y el reparto geográfico de la distribución gratuita.

### Ilustraciones 10 y 11 – Importes financiados en los planes de distribución gratuita, por producto y Estado miembro (millones de euros)



Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural, octubre de 2018.

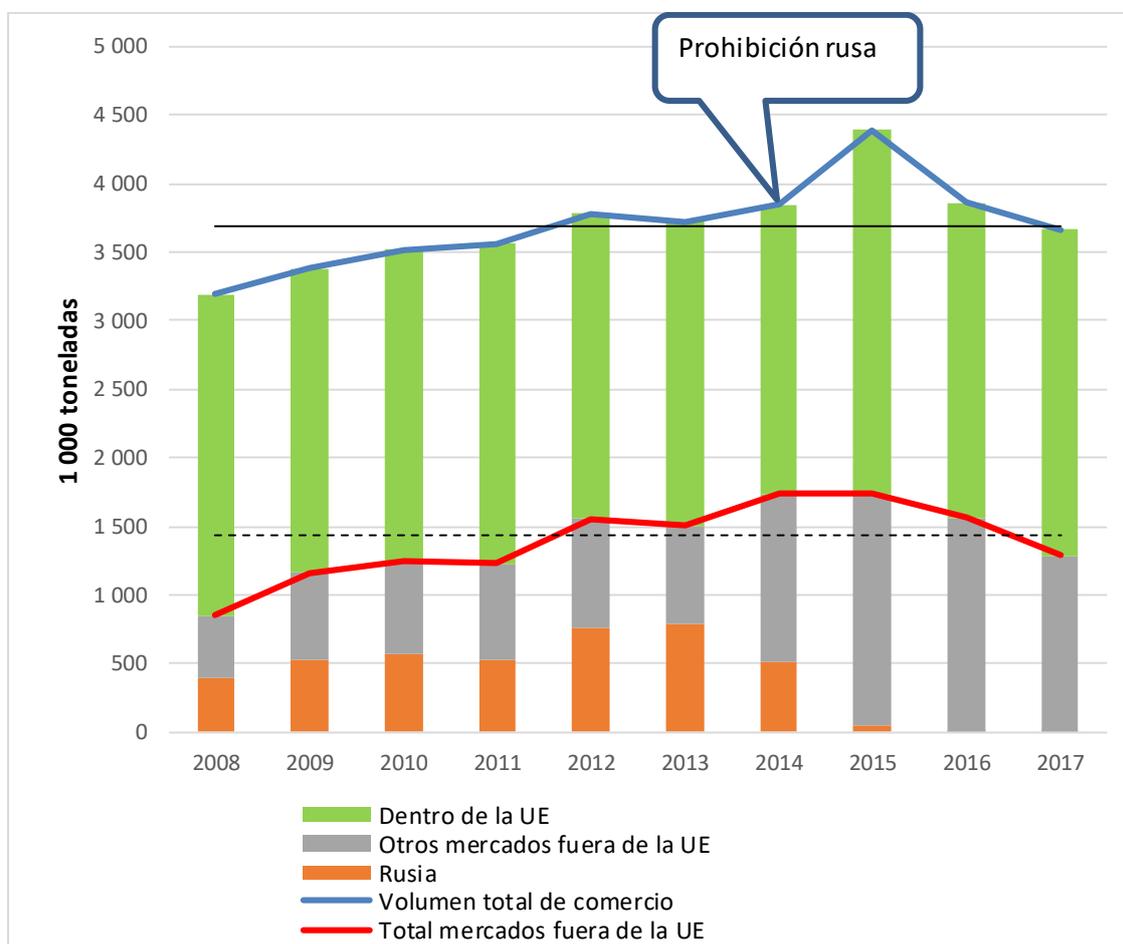
## La UE no ha fijado parámetros objetivos para determinar la adopción de las medidas excepcionales

**63** El concepto de perturbación del mercado es bastante amplio y no se ha desarrollado más en la legislación de la UE. A falta de criterios específicos, existe un amplio margen de discreción para determinar cuándo se debe recurrir a las medidas excepcionales. En el contexto de la prohibición rusa, la Comisión activó una serie de medidas excepcionales mediante siete Reglamentos delegados referentes al riesgo de perturbaciones del mercado (913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 1369/2015, 921/2016 y 1165/2017). Sin embargo, la continuidad de las medidas no se basaba en una evaluación de que las pérdidas superaban un umbral definido.

**64** Cuando se estableció el nivel de ayuda de la UE, la Comisión tuvo en cuenta los datos de producción y de exportación de los tres años anteriores a la prohibición rusa (2011-2013). No previó otras salidas alternativas, como otros mercados exteriores o interiores de la UE hasta el tercer año de la prohibición.

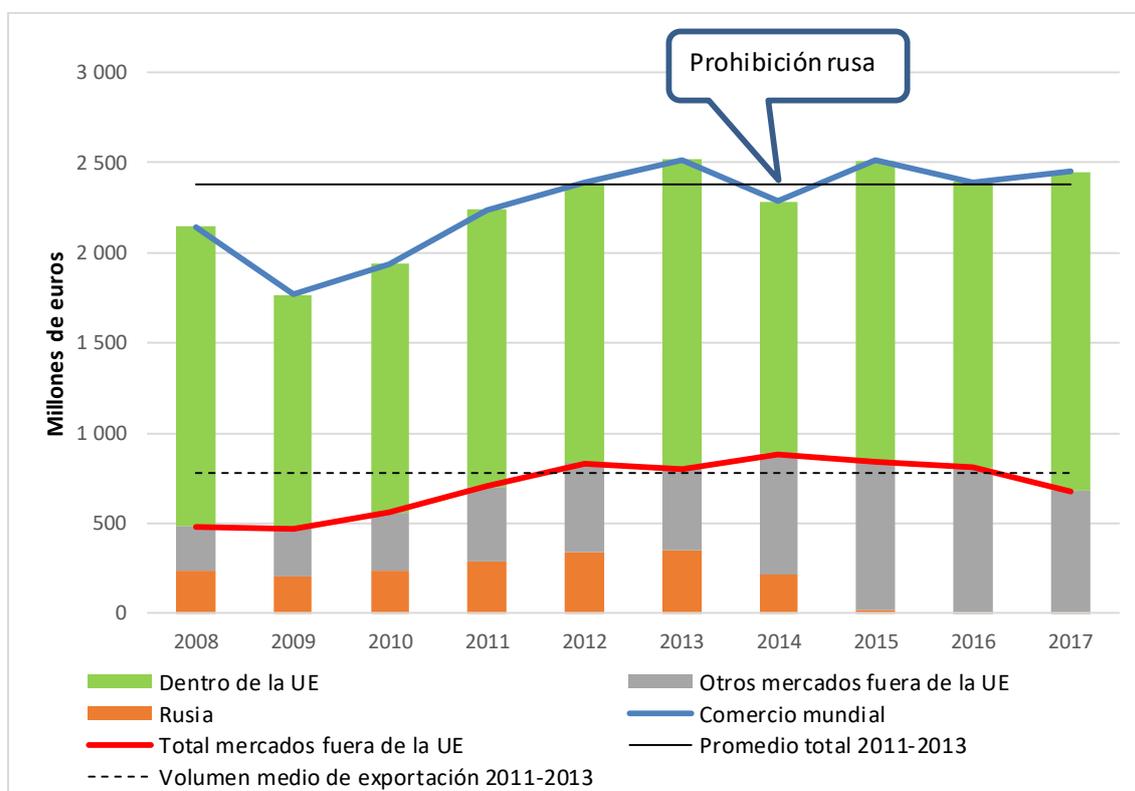
**65** Las manzanas representaban más de la mitad de la ayuda de la UE, tanto por su valor como por las cantidades retiradas. La *ilustración 12* muestra que, durante la prohibición rusa, el volumen de exportaciones dentro y fuera de la UE aumentó en 2014 y en 2015, y en total se mantuvo en un nivel superior a la media antes de imponerse la prohibición. Otros mercados exteriores de la UE han compensado las pérdidas del mercado ruso. Como consecuencia, la *ilustración 13* muestra que el valor de las exportaciones de manzanas dentro y fuera de la UE permaneció estable en su mayor parte, solo con un ligero descenso en 2014 (-4 % con respecto a la media del período 2011-2013). La caída del valor de las exportaciones totales en 2014 fue inferior al de 2009, cuando no se establecieron medidas de urgencia.

## Ilustración 12 - Evolución del volumen de exportaciones de las manzanas de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los datos de Eurostat, «International trade in goods», enero de 2019.

### Ilustración 13 - Evolución del valor de las exportaciones de manzanas de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los datos de Eurostat, «International trade in goods», enero de 2019.

**66** Este factor indica que, para el conjunto de la UE, la «perturbación del mercado» debida a la prohibición rusa en el caso de las manzanas fue escasa y no duró cuatro años (como sí ocurrió con las medidas excepcionales). El descenso de las exportaciones directas a Rusia se compensó con el aumento de las exportaciones a otros destinos.

## Se han aplicado medidas excepcionales a productos afectados por una producción excedentaria estructural

**67** La UE ha aplicado también medidas excepcionales de apoyo a la retirada del mercado de melocotones y nectarinas. El coste de la retirada de melocotones y de nectarinas ha representado el 34 % del coste total de las operaciones de retirada en España y el 45 % en Grecia. Los primeros Reglamentos Delegados se refieren a la prohibición de Rusia y a un desequilibrio entre oferta y demanda. «Los elevados niveles estacionales de oferta de melocotones y nectarinas y la desaceleración del consumo debido a las desfavorables condiciones meteorológicas en el momento álgido de la cosecha han originado una situación delicada».<sup>32</sup> «Las medidas excepcionales se adoptaron principalmente para abordar la situación específica de los sectores de los melocotones y las nectarinas<sup>33</sup>».

**68** Como se expone en la *ilustración 14*, la producción de melocotones y nectarinas está aumentando en España y en Grecia. La producción potencial de estos países también va en aumento, puesto que la superficie plantada se incrementó en un 6 % y en un 20 %, respectivamente, entre 2006 y 2016. Italia, que fue el mayor productor de melocotones y nectarinas hasta 2012 (cuando fue superado por España), ha reducido su superficie plantada en un 30 %<sup>34</sup> y ha disminuido gradualmente la producción.

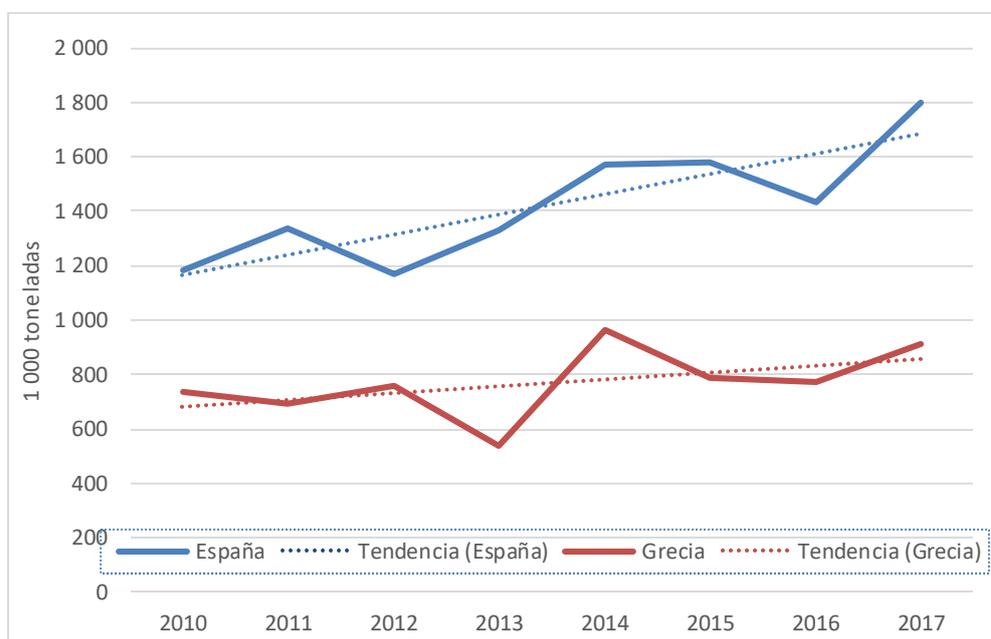
---

<sup>32</sup> Preámbulo, apartado 1, del Reglamento Delegado n.º 913/2014.

<sup>33</sup> Preámbulo, apartado 22, del Reglamento Delegado n.º 932/2014.

<sup>34</sup> Fuente: cuadro de indicadores de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, 2017.

## Ilustración 14 - Evolución de la producción de melocotones y nectarinas en España y en Grecia



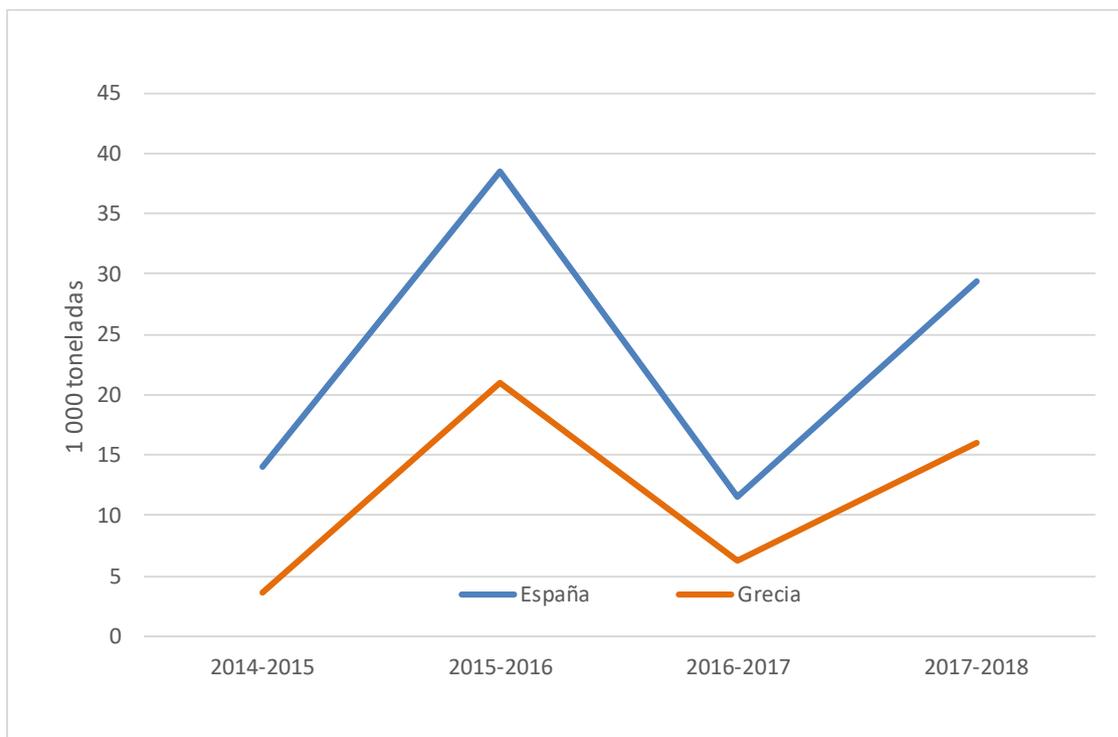
Fuente: datos del cuadro de indicadores de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

**69** Cuando la producción aumenta sin el correspondiente incremento del consumo interno o de las exportaciones, se produce una situación de sobreproducción estructural: las superficies de árboles frutales producen más de lo que se puede absorber con el consumo y las exportaciones. En España, el descenso constante en el consumo de melocotones no se ha compensado con una subida de las exportaciones<sup>35</sup>.

**70** En la *ilustración 15* se aprecia que, en los cuatro años que duraron las operaciones de retirada en España y Grecia, no se redujo gradualmente el porcentaje de retirada (como una forma de suprimir la medida progresivamente), sino que reflejaba en realidad los niveles de producción.

<sup>35</sup> «Fruta de hueso: análisis de campaña 2018», Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

### Ilustración 15 - Evolución de las cantidades de melocotones y nectarinas asignadas para retirarse



Fuente: Comisión y Reglamentos Delegados.

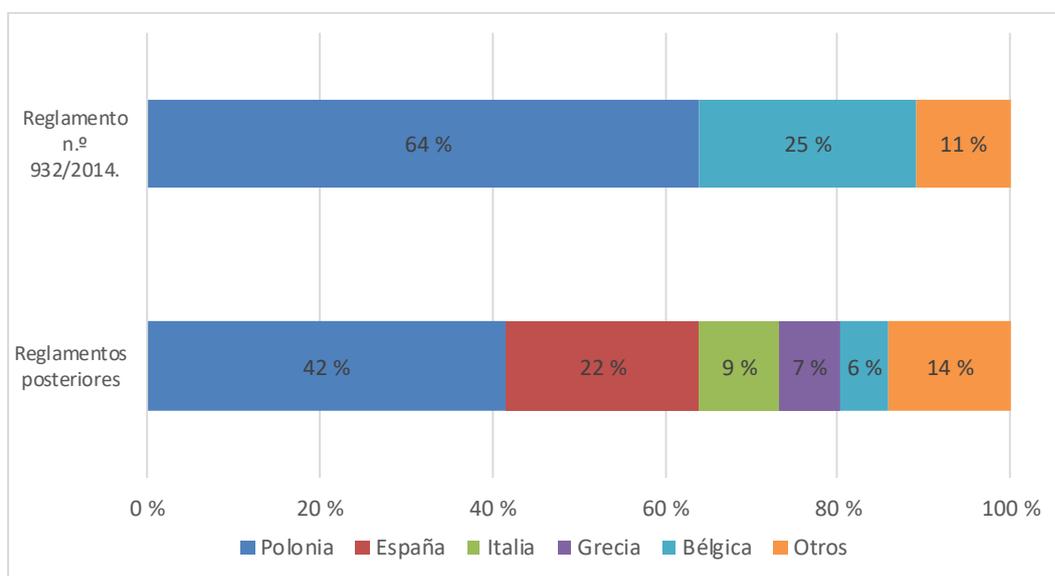
**71** El Tribunal concluye que, al menos en parte, las medidas excepcionales fueron motivadas por el problema estructural de la sobreproducción de melocotones/nectarinas en España. El objetivo de las medidas excepcionales no es hacer frente a la sobreproducción estructural, sino a las perturbaciones del mercado.

#### **El principio del orden de llegada ha fomentado la ejecución rápida en detrimento de una orientación adecuada**

**72** Tras el Reglamento Delegado de 2014<sup>36</sup>, más del 85 % de la ayuda (en valor y en volumen) fue absorbida por Polonia y por Bélgica por orden de llegada de la solicitud. En Reglamentos posteriores, se asignó a cada Estado miembro una cantidad de retirada. La *ilustración 16* sugiere que fijar límites máximos a cada Estado miembro en lugar de aplicar el principio del orden de llegada permitía que más Estados miembros pudieran acceder a la ayuda según la previsión de sus necesidades.

<sup>36</sup> Reglamento Delegado n.º 932/2014.

### Ilustración 16 - Desglose por Estado miembro del volumen de productos retirados en virtud de distintos Reglamentos<sup>37</sup>



*Fuente:* datos de ejecución relativos a las medidas excepcionales de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, octubre de 2018.

### La ayuda de la UE a la retirada de productos para su distribución gratuita es costosa

#### La ayuda de la UE al mercado de manzanas ha superado los correspondientes precios medios de mercado de años anteriores

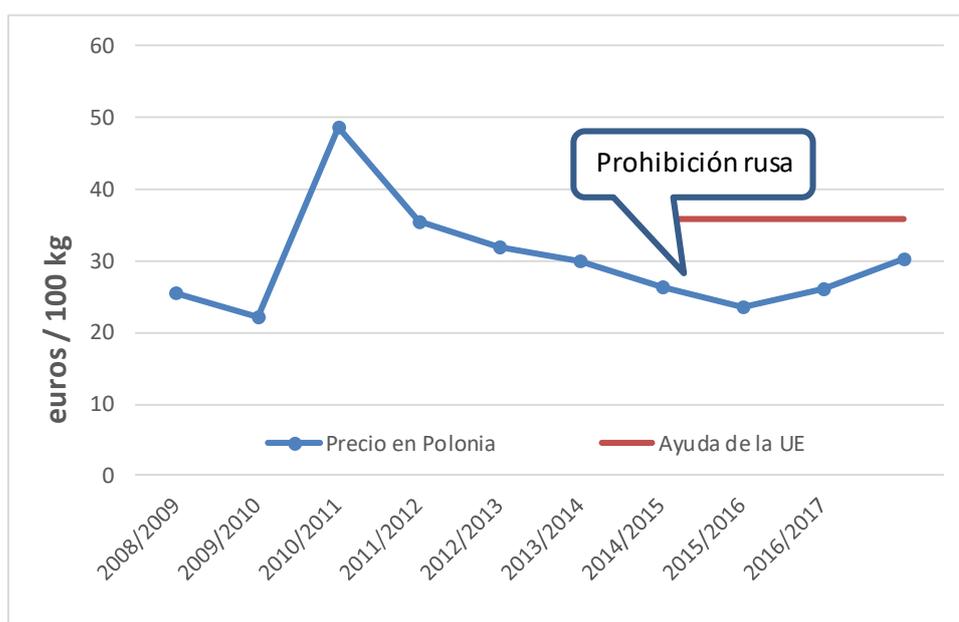
**73** La ayuda a las retiradas de productos destinados a su distribución gratuita consiste en dos componentes: la contribución máxima por tipo de producto y los gastos accesorios para compensar los gastos de selección, embalaje y transporte.

**74** Como se aprecia en la *ilustración 10*, las manzanas fueron el producto que más ayudas recibió para su distribución gratuita. Polonia fue el mayor beneficiario de las ayudas de la UE, tanto en volumen como en valor económico.

<sup>37</sup> Reglamentos Delegados n.º 1031/2014, 2016/921 y 2017/1165.

**75** En la *ilustración 17* se expone una comparación entre la ayuda a la distribución gratuita (que cubre el precio del producto a 16,98 euros/100 kg y de selección/embalaje a 18,77 euros/100 kg) y el precio del mercado en Polonia por el producto seleccionado y embalado<sup>38</sup>. En este país, el precio medio acotado de mercado de las manzanas de los últimos cinco años anteriores a la prohibición rusa fue un 10 % inferior a la ayuda facilitada por la UE, lo que supone que los productores de manzanas recibieron una sobrecompensación.

### Ilustración 17 - Comparación entre la ayuda a la distribución gratuita de las manzanas y los precios de mercado de Polonia



Fuente: DG Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>38</sup> Artículo 98, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 543/2011.

**76** Durante las tres primeras campañas de comercialización<sup>39</sup> (2014/2015, 2015/2016 y 2016/2017), la UE pagó a los productores polacos de manzanas una compensación por valor de 200 millones de euros a cambio de 559 448 toneladas de manzanas para su distribución gratuita (excluida la estimación de los costes de transporte), mientras que los precios medios de mercado por dicho volumen de manzanas ascendieron a 182 millones de euros<sup>40</sup>.

#### **La UE sufragó un coste desproporcionadamente elevado por la transformación de melocotones y nectarinas**

**77** El coste de las medidas de urgencia para la distribución gratuita de melocotones y nectarinas ascendió a 55 millones de euros. En cuanto a estas dos frutas, el coste de selección y de embalaje representa aproximadamente un 37 % y los costes de transporte un 13 %; por tanto, el valor de los productos retirados solamente equivale aproximadamente a un 50 % del coste total. Un importe aproximado de 48 millones de euros (87 %) se destinó a los productores de España y de Grecia.

**78** El coste sufragado por el fondo de la UE por litro de zumo destinado al consumo de personas necesitadas fue de hasta 4,25 euros por litro: cuatro veces, aproximadamente, el coste de un litro de zumo en el supermercado. Este coste se componía de pagos por el valor de los melocotones y las nectarinas retirados, la selección y el embalaje, el transporte y los pagos por las aportaciones en especie a los transformadores de zumo.

---

<sup>39</sup> La campaña de comercialización es un período anual definido para establecer un análisis de la producción, de la comercialización y del consumo de un producto agrícola. El año de la campaña relativa a la producción de manzanas se inicia en agosto del año  $n$  y termina en julio del año  $n+1$ .

<sup>40</sup> Precio medio acotado del mercado polaco de manzanas para las campañas 2009/2010-2013/2014: 32,54 euros/100 kg.

## No hay suficientes pruebas de que los productos retirados fueran efectivamente retirados del mercado

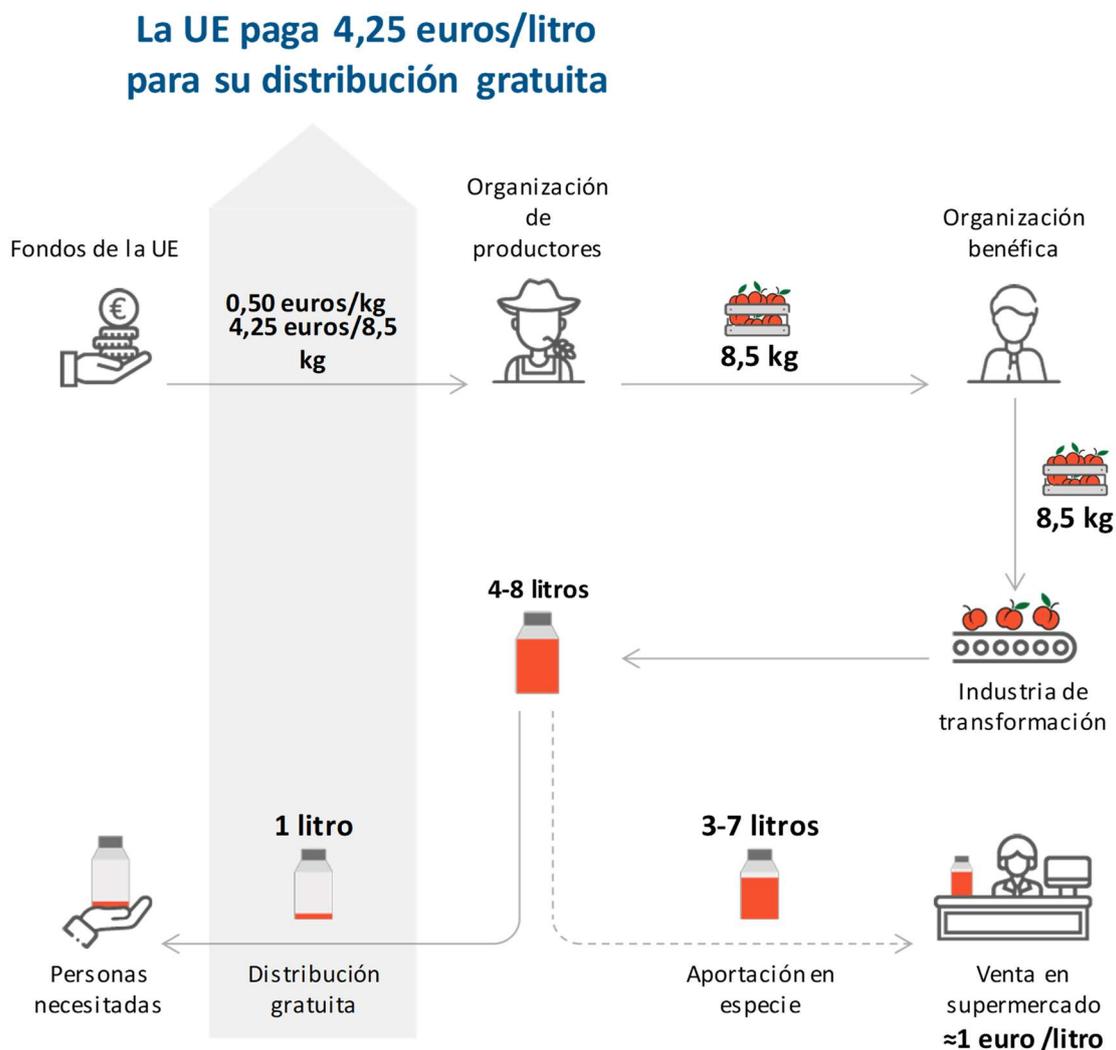
**79** Por su carácter perecedero, los melocotones y las nectarinas retirados para su distribución gratuita pueden ser transformados en determinadas condiciones. El producto transformado (zumo/néctar) se entrega de forma gratuita a personas necesitadas. España y Grecia poseían juntas más del 94 % de los melocotones y de las nectarinas financiadas para su distribución gratuita. De las 132 000 toneladas retiradas en España y Grecia para su distribución gratuita, 99 000 toneladas se transformaron en néctar/zumo.

**80** Para cubrir los gastos de transformación, los transformadores de zumo retuvieron la mayor parte del producto transformado como aportación en especie, según se permite en las normas de la UE<sup>41</sup>. Por ejemplo, los expedientes de la Comisión ponen de manifiesto que España autorizó un coeficiente de intercambio de hasta 11 kilogramos de melocotón entregados a los transformadores por un litro de néctar de melocotón, mientras que el coeficiente de intercambio de Grecia llegó a alcanzar los 8,5 kilogramos de melocotones por litro de néctar de melocotón. Véase un ejemplo en la *ilustración 18* de la operación de retirada. Al final, la mayor parte de los productos retirados volvieron al mercado en forma de zumo, y solo una pequeña parte llegó a las personas necesitadas. Permitir que los transformadores retengan la mayoría de las cantidades retiradas y pagadas por el fondo como si fueran destinadas a su consumo en fresco es contrario al objetivo final de la entrega gratuita.

---

<sup>41</sup> Conforme al artículo 80, apartado 2, del Reglamento 543/2011.

## Ilustración 18 - Circuito de melocotones y nectarinas retirados y transformados en zumo para su distribución gratuita en Grecia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

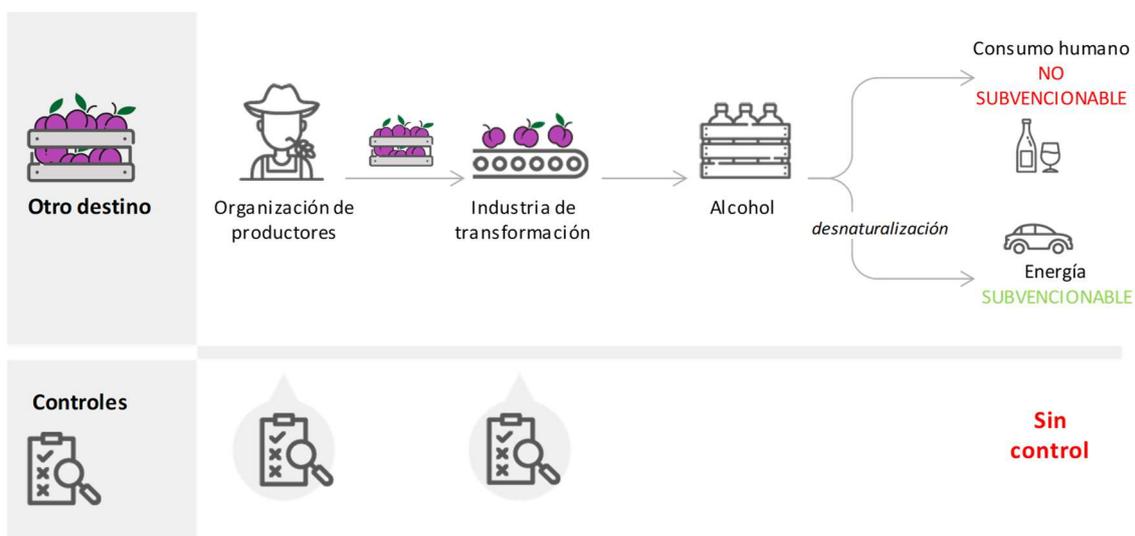
**81** El Tribunal estima que las cantidades de melocotones y de nectarinas utilizadas en Grecia y en España, como aportación en especie suponen un coste de 34 millones de euros para el presupuesto de la UE. La eficacia y la eficiencia de la distribución gratuita quedan en entredicho, puesto que el 62 % de los costes cubrían esta aportación en especie, de manera que los productos podían reintroducirse en el mercado de zumos y solo el 38 % se entregaba a las personas necesitadas en forma de zumo o de fruta fresca gratuitos.

**82** El Tribunal también estimó que los melocotones y las nectarinas retenidos por los transformadores como aportación en especie para su transformación en zumo equivalían al 20-25 % de la oferta de estas frutas durante el período 2014-2018. Los transformadores de zumo recibieron casi una cuarta parte de su materia prima como aportación en especie en lugar de obtenerla a través de una compra.

### Trazabilidad incompleta de algunos productos retirados

**83** La ayuda a «otros destinos» depende de la entrega de productos destilados para fines exclusivamente energéticos. En Italia, el Tribunal constató que los supervisores encargados de trazar los productos remitidos a «otros destinos» para su destilación con fines industriales o energéticos interrumpieron sus controles antes de que el alcohol fuera desnaturalizado para fines energéticos (véase la *ilustración 19*).

### Ilustración 19 - Controles incompletos en Italia sobre productos remitidos a otros destinos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Conclusiones y recomendaciones

**84** El Tribunal examinó la exhaustividad y la coherencia de las herramientas de que dispone la UE para prevenir y gestionar riesgos y crisis en el sector agrícola, y evaluó si los instrumentos de gestión de riesgos y de crisis se habían establecido de manera eficiente y si daban resultados. En general, el Tribunal constató que las medidas de la UE en materia de gestión de riesgos en la agricultura cumplían en parte sus objetivos, pero su utilización era escasa y existían casos de sobrecompensación en el caso de las medidas contra las crisis.

**85** Existen diversas medidas de la UE que aumentan la resiliencia de los agricultores a la volatilidad de los precios y a las pérdidas de producción que se derivan de los fenómenos climáticos o de las enfermedades de plantas y animales. Entre estas cabe citar los pagos directos, con los que muchos agricultores pequeños pueden asumir los riesgos de la explotación y tienden a reducir su necesidad de contratar un seguro (apartados [16-23](#)). Aunque la PAC puede promover medidas preventivas, especialmente a través de una buena condicionalidad agrícola y medioambiental, existen actualmente escasas pruebas de que estas medidas tengan un impacto significativo en la conducta del agricultor. En el futuro, unas obligaciones más estrictas en las buenas condiciones agrícolas y medioambientales (incluida la rotación de cultivos) podrían ser un instrumento poderoso con el que fomentar la resiliencia del agricultor y mejorar el impacto medioambiental de la PAC (apartados [24-26](#)).

**86** Las medidas de prevención son importantes y reducen la exposición a los riesgos (apartados [23-26](#)). Es posible que los agricultores asegurados tengan menos incentivos para aplicar una estrategia de negocio más resiliente o adaptarse a las nuevas condiciones climáticas (apartado [59](#)), pero las aseguradoras pueden requerir que sus clientes tomen medidas para reducir los riesgos. El Tribunal constató que, en las ayudas de la UE en el ámbito de los riesgos sanitarios, especialmente las enfermedades de animales, se daba prioridad a las medidas de prevención o de supervisión (apartado [27](#)).

## Recomendación 1 - Fomentar entre los agricultores una mejor preparación ante las crisis

---

En el contexto del cambio climático, la ayuda pública debería favorecer las medidas de prevención o de adaptación, y motivar a los agricultores para reforzar su preparación y resiliencia. La Comisión debería ligar las ayudas de la UE a las prácticas agrícolas que reducen la exposición a los riesgos (tales como la rotación de cultivos) y mitigar los daños (como el uso de cultivos más resistentes).

**Plazo: 2021 (Reglamentos de ejecución de la PAC posteriores a 2020)**

**87** La utilización de la ayuda de la UE para los instrumentos de gestión de riesgos es escasa y desigual y la mayoría de los Estados miembros no la utiliza. La ayuda de la UE, centrada en los seguros, solo llega a una parte de los agricultores. La mayoría de los agricultores asegurados contratan su seguro sin la ayuda de la UE. Teniendo en cuenta las opciones escogidas por los Estados miembros que más aprovechan la ayuda, los fondos de la UE se utilizan sobre todo para apoyar a los productores de vino. Esta ayuda está ligada al riesgo de efecto de peso muerto. El Tribunal concluye que existen escasas pruebas en la actualidad que demuestren el valor añadido europeo de esta ayuda (apartados [42-49](#) y [57-58](#)).

**88** El Tribunal constató que la Comisión no recopila información pertinente para supervisar la compleja aplicación de los instrumentos de gestión de riesgos, aunque se dispone de información en los Estados miembros que más aprovechan la medida (apartados [50-52](#)).

## Recomendación 2 - Diseñar y supervisar mejor la ayuda a los seguros

---

La Comisión debería:

- a) evaluar si la ayuda aporta valor añadido europeo, dada la escasa utilización de la ayuda en materia de seguros y su concentración en determinados sectores y en grandes productores;
- b) supervisar el gasto a través de indicadores pertinentes de realizaciones (como la superficie y el capital asegurados, que ya se utilizan en los Estados miembros) y de resultados.

**Plazo: 2021 (Reglamentos de ejecución de la PAC posteriores a 2020)**

**89** La Comisión tomó una serie de medidas ante la amenaza de las perturbaciones del mercado a causa de la prohibición rusa, pero no estableció criterios específicos para activar la adopción de medidas excepcionales. En la determinación del nivel de la ayuda, no se tuvieron en cuenta las salidas alternativas (apartados [63-66](#)). La Comisión concedió una compensación a los productores de manzanas (61 % de la ayuda de la UE) mientras aumentaban los volúmenes de exportación y el valor global de las exportaciones se mantenía relativamente constante. Los excedentes estructurales también incidieron en la producción de melocotones y de nectarinas financiada a través de estas medidas (apartados [68-71](#)).

**90** Es posible que la forma en que se han aplicado las medidas *ex post* como respuesta a los riesgos climáticos no se ajuste a la estrategia de apoyar el mayor uso de instrumentos tales como los seguros (apartados [24](#) y [35-37](#)).

### **Recomendación 3 - Aclarar los criterios para activar y finalizar las medidas excepcionales y su combinación con otros instrumentos**

---

La Comisión debería aclarar el alcance de la intervención de las medidas excepcionales:

- a) definiendo parámetros y criterios económicos y de mercado objetivos cuando exista base suficiente para plantearse el empleo de medidas excepcionales. En estos parámetros se debería tener en cuenta los ingresos globales de los productores, incluido el impacto de los pagos directos y los aumentos de la producción;
- b) centrandó la aplicación de medidas excepcionales ante acontecimientos meteorológicos extremos en agricultores que habían utilizado adecuadamente las herramientas de prevención y de gestión de riesgos, cuando estas están suficientemente desarrolladas y disponibles para el agricultor.

**Plazo: 2021**

**91** La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que la ayuda pagada por la distribución gratuita de manzanas superó con frecuencia los precios de mercado, lo que dio lugar a una sobrecompensación (apartados [73-76](#)). Las disposiciones por las que se permite que los productos frescos sean transformados para su distribución gratuita implican el riesgo de que el nivel de ayuda sea demasiado elevado y de que los transformadores retengan una parte sustancial de los productos retirados para cubrir sus costes de transformación (apartados [77-82](#)).

## Recomendación 4 - Adaptar la compensación a las operaciones de retirada

---

Con el fin de evitar la sobrecompensación, la Comisión debería:

- a) garantizar que la ayuda destinada a las operaciones de retirada no superan el precio medio de mercado anterior a la crisis en el Estado miembro del productor;
- b) evaluar la utilidad de fijar porcentajes de ayuda inferiores al 100 % y exigir una cofinanciación significativa cuando los Estados miembros desempeñen un papel importante en la definición de los principales elementos de los regímenes de ayuda.

**Plazo: 2021**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos A. Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 16 de octubre de 2019.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Anexo

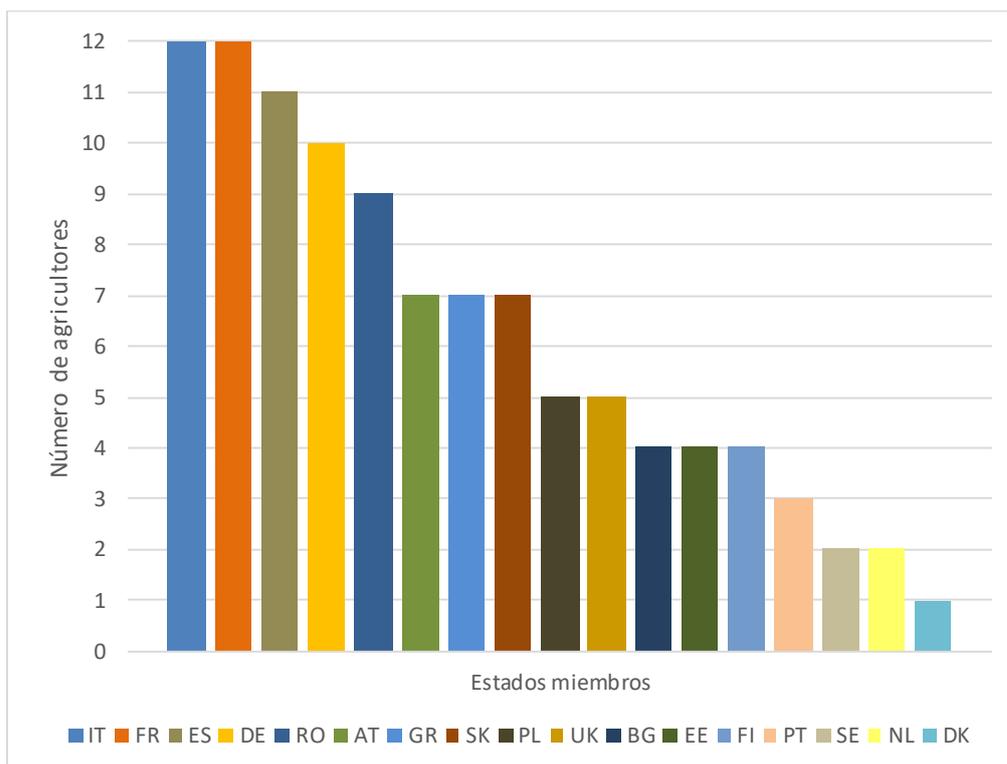
## Cuestionarios dirigidos a los agricultores

### Notas introductorias

El Tribunal debatió la gestión de riesgos con 105 agricultores visitados en 17 Estados miembros en el marco de la declaración de fiabilidad. Esta muestra se basaba en el volumen de las subvenciones recibidas, y se centraba por tanto en explotaciones relativamente grandes.

Las preguntas del Tribunal se referían a los riesgos y las estrategias para gestionarlos en la explotación.

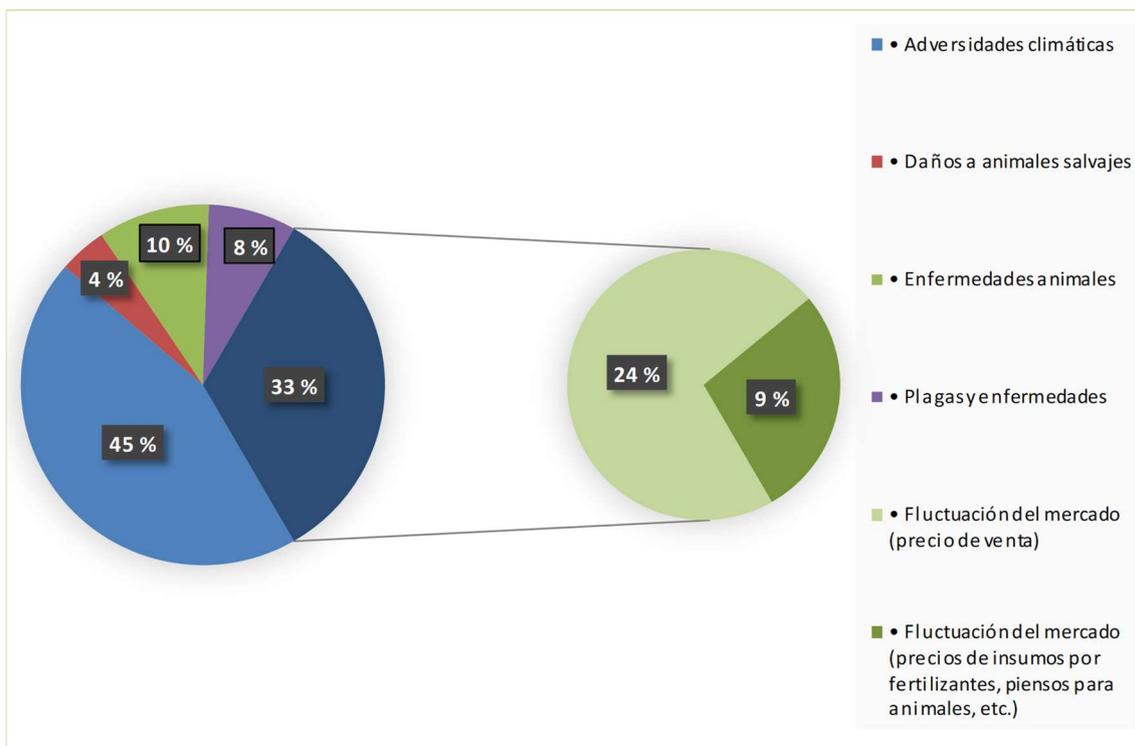
### Ilustración 20 - Reparto de cuestionarios por Estado miembro



**Nota:** Como se aprecia en la ilustración, los países con mayor número de agricultores entrevistados fueron Italia y Francia (12 entrevistas), España (11) y Alemania (10).

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo.

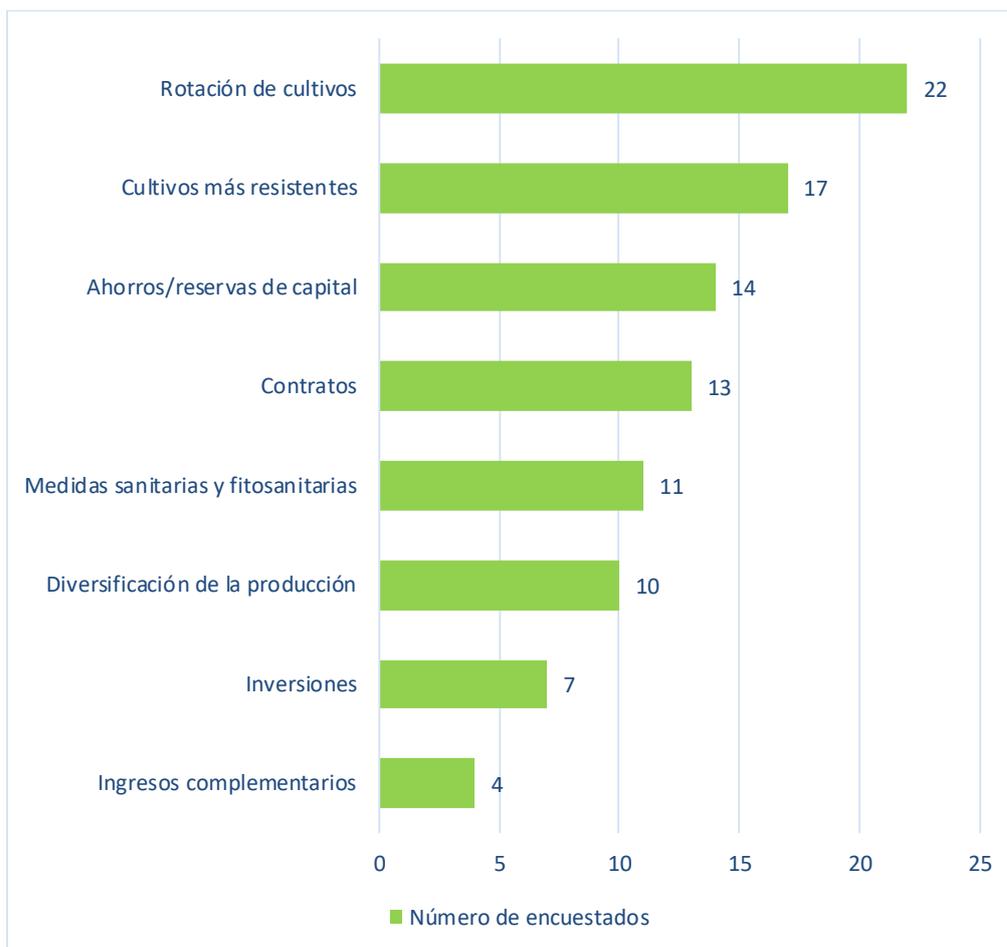
### Ilustración 21 - Causas de las pérdidas sustanciales de producción (en porcentaje)



**Nota:** Para responder a esta pregunta, los agricultores podían indicar más de una causa de las pérdidas. A su juicio, las principales causas de las pérdidas fueron las adversidades climáticas, seguidos de las fluctuaciones de los precios de mercado.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo.

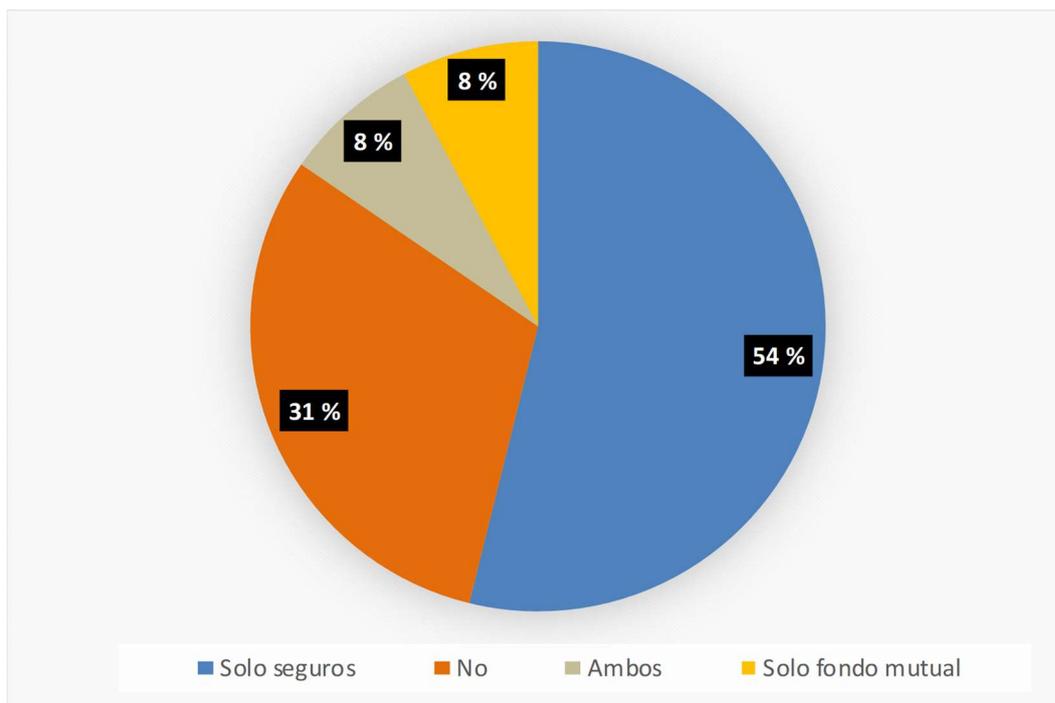
## Ilustración 22 - Medidas preventivas en la explotación agrícola



*Nota:* las medidas preventivas no se aplican a los agricultores asegurados o afiliados a un fondo mutual. Diez agricultores afirmaron que no disponían de medidas preventivas en la explotación.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

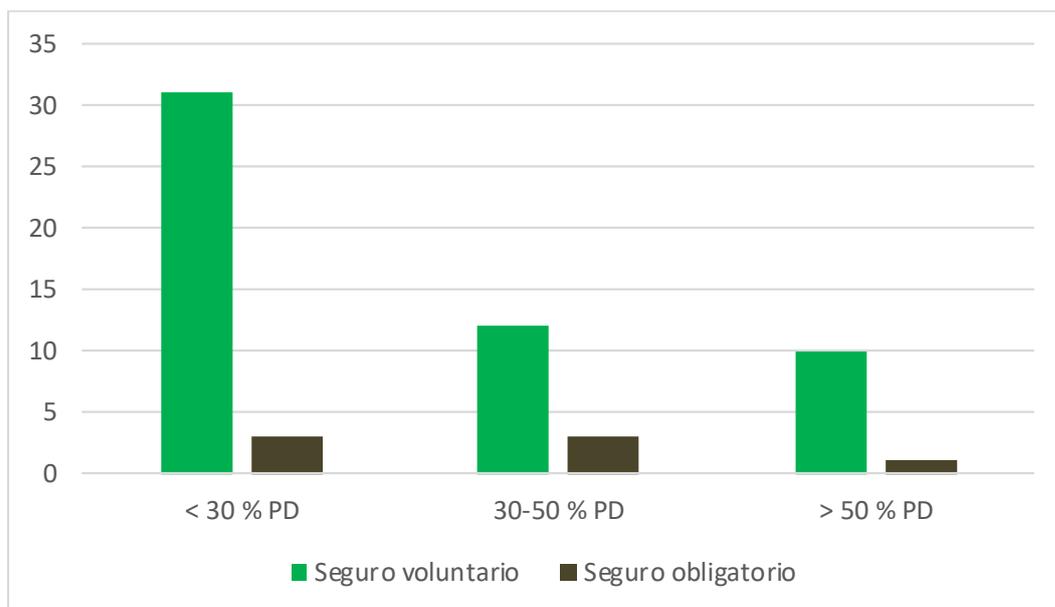
### Ilustración 23 - Proporción de agricultores actualmente asegurados o afiliados a un fondo mutual



*Nota:* la mayoría de los agricultores cuenta con un seguro o pertenece a un fondo mutual. La mayor parte de ellos (57) ha contratado un seguro de forma voluntaria y 33 no cuentan con un seguro ni una afiliación a un fondo mutual.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

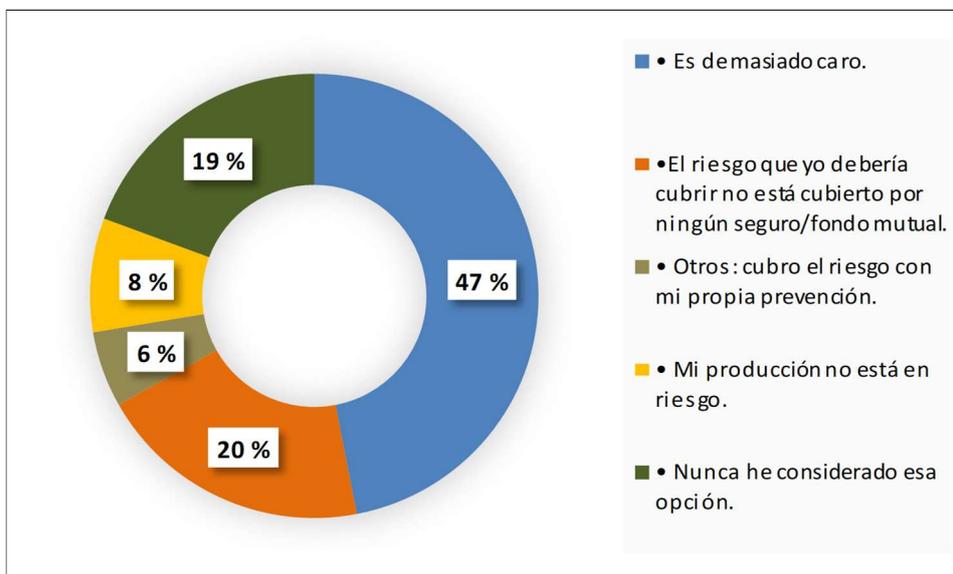
### Ilustración 24 - Cobertura del seguro como porcentaje de los pagos directos en el total de los ingresos agrícolas



*Nota:* cuanto mayor sea la proporción que representan los pagos directos en los ingresos agrícolas, menor es la contratación de seguros.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

### Ilustración 25 - Principales motivos aducidos por los agricultores por el hecho de no disponer de un seguro o no estar afiliados a un fondo mutual



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Acrónimos y abreviaturas

**CAA:** Centri di Assistenza Agricola - centros autorizados de asistencia al agricultor

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**PAC:** Política agrícola común

**RICA:** Red de Información Contable Agrícola.

**VANE:** Valor añadido neto de explotación

# Glosario

**Adaptabilidad:** Capacidad que tiene un sistema para ajustarse a los factores y procesos internos de respuesta a las circunstancias externas variables y continuar así en la misma trayectoria a la vez que se mantienen todas las funciones importantes (Folke et al., 2010).

**Campaña de comercialización:** Período de referencia definido por la duración de las cosechas para analizar y notificar la producción de cultivos y la fijación de precios.

**Condifesa:** Asociación regional italiana de agricultores que se ocupa de facilitar seguros contra los riesgos climáticos

**Cosecha en verde:** La cosecha de productos verdes no comercializables en una zona determinada. Los productos en cuestión no deben haber sufrido ningún daño previamente.

**Efecto de peso muerto:** Situación en la que se destinan fondos públicos para financiar una actividad que se habría llevado a cabo sin dicha ayuda pública.

**Ingresos:** La suma de las ganancias que el agricultor obtenga del mercado, incluido todo tipo de ayuda pública y excluidos los costes de los insumos.

**Media acotada:** Promedio de un intervalo después de eliminar los valores extremos superior e inferior.

**No recolección de la cosecha:** La terminación del ciclo de producción de una zona cuando el producto está en buen estado y es de calidad sana, cabal y comercial.

**Principio de subsidiariedad:** Norma por la que se establece que la UE no tomará medidas actúa salvo que estas puedan ser más eficaces que las adoptadas a nivel nacional, regional o local).

**Principio del orden de llegada:** Criterio de selección por el que solo se premia la rapidez de reacción.

**Prohibición rusa:** El 7 de agosto de 2014, el Gobierno de la Federación de Rusia prohibió la importación de una lista de productos de una serie de países, entre los que se cuentan Estados miembros de la UE.

**Resiliencia:** Capacidad de los agricultores de resistir las perturbaciones y de proseguir su actividad. Consta de tres componentes: solidez, adaptabilidad y transformabilidad.

**Solidez:** Capacidad de un sistema de resistir las perturbaciones externas y mantener los niveles previos de funcionalidad sin una variación importante de sus elementos internos (Urruty et al., 2016).

**Transformabilidad:** Capacidad de un sistema de desarrollar o incorporar nuevos elementos y procesos hasta un grado en el que modifica su lógica operativa para mantener funciones importantes cuando los cambios estructurales en el entorno medioambiental, económico o social lo hace insostenible o disfuncional.

**Valor añadido neto de explotación (VANE):** Indicador de la Red de Información Contable Agrícola para definir el valor total de la producción de una explotación, al que se añaden las subvenciones y se resta el consumo intermedio (valor de los bienes y servicios consumidos en el transcurso de un proceso de producción) y la amortización.

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS AGRICULTORES: UN CONJUNTO EXHAUSTIVO DE HERRAMIENTAS, PERO ES PRECISO TOMAR MEDIDAS FRENTE A LA ESCASA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y LA SOBRECAMPENSACIÓN»**

#### **RESUMEN**

I Si bien existe una necesidad general de aumentar la toma de conciencia y de centrarse en la gestión de los riesgos, la actuación enmarcada en la PAC posterior a 2020 también debe ser percibida en el contexto del mecanismo de ejecución orientado al rendimiento que se propone para la estrategia futura. Esto exige, entre otras cosas, que las intervenciones financiadas por la PAC se ajusten a las necesidades de los Estados miembros, las cuales deben determinarse sobre la base de pruebas perceptibles.

IV Los seguros de las cosechas están presentes en los dos pilares de la PAC, pero se excluye la doble financiación.

V Uno de los objetivos del apoyo de la UE es que los Estados miembros gocen de unas condiciones equitativas de competencia. Los Estados miembros pueden decidir implantar seguros apoyados por la UE si así lo indican un análisis DAFO y una evaluación de las necesidades.

El valor añadido de una política de la Unión no debería medirse solamente por la participación y el gasto registrados en un corto período de tiempo, especialmente si los instrumentos son nuevos. Por ejemplo, los seguros en el marco del desarrollo rural son instrumentos nuevos, y como tales necesitan tiempo para ser aplicados. La Comisión recaba de los Estados miembros datos relativos a las crisis y las medidas de gestión, entre ellas las medidas excepcionales, y recibe información sobre el nivel de las submedidas en materia de gestión de los riesgos en virtud del segundo pilar a través de los informes de ejecución anual de los Estados miembros.

En lo que respecta a los instrumentos y herramientas de gestión de los riesgos correspondientes al segundo pilar, los Estados miembros pueden evitar el posible riesgo de efecto de peso muerto limitando la cantidad elegible de apoyo, mediante el uso de las disposiciones del artículo 37, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

VI La pérdida del mercado ruso, que se cerró físicamente de forma brusca, ha sido el criterio tenido en cuenta (por productos, en volumen y en valor comparado con otros terceros mercados y el mercado interno).

Cuando entró en vigor la prohibición rusa, no existían salidas alternativas de la magnitud del mercado ruso.

VII Son las autoridades competentes de los Estados miembros quienes llevan a cabo los controles. En este contexto, debe entenderse la «trazabilidad» como control.

VIII Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 84 a 92.

La Comisión acepta las recomendaciones hasta cierto punto, en particular en lo que respecta al incentivo a los agricultores para que se preparen mejor para las crisis, el diseño y la vigilancia del apoyo a los seguros (parcialmente), los criterios para recurrir a las medidas excepcionales (parcialmente) y la compensación por las operaciones de retirada (parcialmente).

## **INTRODUCCIÓN**

01 Véase la respuesta de la Comisión al apartado I.

03 La política sanitaria que la UE ha aplicado durante décadas ha evitado que las enfermedades de animales y plantas hayan aumentado en la misma proporción que el comercio y los movimientos de personas.

06 La Comunicación de la Comisión de 2017 ha servido como base para las propuestas de la PAC de 2018. Dichas propuestas exigen que los Estados miembros incluyan en sus planes de la PAC, entre otras cosas, una explicación de las intervenciones que contribuirán a garantizar un enfoque coherente e integrado en relación con la gestión de los riesgos [artículo 97 de la propuesta de Reglamento sobre los planes estratégicos, COM(2018) 392].

07 La Comisión desea señalar lo siguiente:

Para la PAC posterior a 2020, ha propuesto tres objetivos generales y nueve objetivos específicos, según lo establecido en los artículos 5 y 6 de la propuesta de Reglamento sobre los planes estratégicos [COM(2018) 392]. Desde una perspectiva conceptual, los tres objetivos generales (uno económico, uno medioambiental/climático y otro territorial/social) se desglosan a su vez en tres objetivos específicos, respectivamente. En los ejemplos presentados en la ilustración 3, el objetivo general económico se vincula con dos de los tres objetivos específicos económicos y con uno de los tres objetivos específicos medioambientales/climáticos.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 16.

09 En virtud del segundo pilar, la UE brinda a los Estados miembros la posibilidad de prestar apoyo a los agricultores a través de la medida 5 para restablecer el potencial de producción agrícola, las medidas preventivas (que no son objeto de análisis en el informe de auditoría al que se refieren estas respuestas) y tres medidas de gestión de los riesgos (medida 17): seguros (M17.1), fondos mutuos (M17.2) e instrumentos de estabilización de la renta (M17.3).

## **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

11 La Comisión señala que hacer frente a los riesgos y hacer frente a las crisis son dos aspectos diferentes (aunque complementarios). En consonancia con lo que presenta la ilustración 2, la PAC ofrece al mismo tiempo herramientas para los riesgos normales, de mercado y de catástrofes.

## **OBSERVACIONES**

16 Si bien los pagos directos no están específicamente diseñados como instrumento de gestión de riesgos y, por lo tanto, no pueden ser fácilmente colocados en la clasificación de los riesgos, facilitan a los agricultores una red de seguridad independiente de las fluctuaciones del mercado. Por tanto, tienen un efecto de estabilización de la renta que actúa como colchón ante la volatilidad de los ingresos.

18 Los pagos directos permiten a los agricultores mejorar su preparación frente a los riesgos, lo cual en muchos casos sería imposible de no existir el apoyo.

En lo que respecta a las herramientas de gestión del riesgo del segundo pilar, existen dos mecanismos en marcha que aseguran que los agricultores siguen tomando en la debida consideración los riesgos: 1) que las herramientas faciliten una compensación únicamente por las pérdidas que superen un umbral determinado, y 2) que la pérdida que da lugar a la compensación se calcule en función de la producción media o la renta media de los tres o los cinco años anteriores. En consecuencia, la media se actualiza anualmente.

21 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 21 y 22:

La correlación no indica ni explica por sí misma una causalidad subyacente, en particular el hecho de que el mayor porcentaje representado por los pagos directos en la renta provoque una menor utilización de los seguros. Más allá de otros factores que influyen las decisiones de los agricultores (por ejemplo, la disponibilidad de seguros), los resultados podrían verse influidos por el peso relativo de ciertos sectores en las categorías (< 30 % de pagos directos, 30-50 %, >50 % de pagos directos), dado que el porcentaje que los pagos directos representan en la renta depende en gran medida del sector.

26 Segundo guion: El hecho de que la rotación de cultivos vaya a ser parte de los requisitos de condicionalidad mejorará el conocimiento que los agricultores tienen de dicha práctica. La rotación de cultivos contribuirá a abordar el objetivo de la calidad de la protección de los suelos e, indirectamente, incrementará la resiliencia de las explotaciones, que también se alcanzará en combinación con otras prácticas.

El refuerzo de la condicionalidad establecerá un nivel mínimo de prácticas agrícolas para los agricultores que permita a aquellos que ya cumplen los requisitos continuar haciéndolo y exija a los que no cumplen esfuerzos adicionales. Además, se prevé reforzar en la futura PAC las medidas voluntarias para orientar a los agricultores hacia la adopción de otras prácticas agrícolas más sostenibles.

27 La Comisión considera que su marco actual de medidas preventivas ha garantizado que Europa cuente con los más altos estándares del mundo en materia de seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal, lo que asegura un nivel muy alto de protección de la salud y redundante en beneficio del mercado interior y de las exportaciones de alimentos de la UE. El coste de 500 millones de euros debe valorarse en el contexto de la producción agroalimentaria general, que alcanza un valor de 408 000 millones de euros.

Sin la aplicación durante décadas de unas medidas *ex ante* eficaces a escala de la UE, las medidas *ex post* habrían supuesto unos costes mucho más elevados.

30 Dada la novedad de las herramientas de estabilización de la renta, su aplicación necesita tiempo. No obstante, algunos Estados miembros están actualmente en buena posición para comenzar esa aplicación pronto (por ejemplo Italia o Hungría).

32 La PAC ofrece un conjunto de herramientas diferentes. El hecho de que el sector del vino y el de las frutas y hortalizas puedan acogerse a sistemas de seguros en virtud de los dos pilares no debe considerarse un posible solapamiento, sino una opción facilitada a los Estados miembros, las organizaciones de productores y los agricultores individuales para elegir la mejor herramienta con la que abordar un determinado riesgo.

Para las sociedades de gestión colectiva, los fondos mutuos pueden activarse en caso de condiciones de mercado adversas, mientras que los seguros pueden activarse en caso de catástrofes naturales, sucesos relacionados con el clima, enfermedades o infecciones parasitarias.

Las medidas de desarrollo rural se relacionan con los sistemas de seguros por pérdidas de producción y los fondos mutuos por pérdidas de producción y de renta. La programación simultánea de seguros y fondos mutuos por pérdidas de producción es posible y, de acuerdo con las necesidades de los Estados miembros y los beneficiarios, puede tener sentido. De este modo, las dos herramientas de gestión de los riesgos se complementarían entre sí. Además, como disposición general, no se permite la doble financiación de la misma medida [art. 30 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013].

Las medidas excepcionales se activan en caso de acontecimientos políticos o de otro tipo para los que las medidas preventivas de gestión de los riesgos no son suficientes.

33 En virtud del primer pilar, hasta el momento el apoyo a los fondos mutuos se limita a los costes administrativos para la creación de un fondo mutuo y para su reposición. Eso explica la falta de interés de las organizaciones de productores. En la PAC posterior a 2020, la Comisión propone eliminar esa limitación y destinar financiación de la UE al fondo mutuo para medidas de crisis, lo cual debería favorecer el uso de esa medida.

En lo que respecta al uso de los fondos mutuos en virtud del segundo pilar, véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 43 a 45.

34 De cara a la PAC posterior a 2020, la Comisión propone seguir mejorando el atractivo de los fondos mutuos para las organizaciones de productores.

Si bien su establecimiento es más complejo que la firma de un contrato de seguro, los fondos mutuos proporcionan a los agricultores una serie de ventajas, como la apropiación de la herramienta, ahorros monetarios a largo plazo y la posibilidad de cubrir riesgos no cubiertos por el mercado.

El planteamiento francés es una de las posibles soluciones. No obstante, los Estados miembros pueden facilitar a los agricultores más opciones para elegir el instrumento que mejor se ajuste a sus necesidades. Por tanto, siempre que se evite la doble financiación, también los instrumentos que cubren el mismo riesgo pueden complementarse.

35 Los fondos mutuos y los seguros están bajo la responsabilidad directa de los productores, a través de las organizaciones de productores, mientras que las medidas excepcionales son una respuesta a acontecimientos específicos que generalmente afectan a los mercados (como la prohibición rusa).

36 La medida de la PAC consistente en apoyar a los agricultores afectados por las inundaciones y las lluvias torrenciales se concedió por mor de unas condiciones meteorológicas excepcionales sin precedentes en los Estados miembros en cuestión.

Debido al recurso excepcional al artículo 221, los agricultores no pueden apoyarse en la compensación en lo que respecta a los daños relacionados con la meteorología, y aún se enfrentan a unos considerables riesgos de pérdida de renta si aquellos no se mitigan mediante herramientas habituales de gestión de riesgos, por ejemplo los seguros.

38 En el régimen de gestión compartida, corresponde al Estado miembro escoger las herramientas adecuadas que ofrece el Feader, partiendo del análisis DAFO y de la respectiva evaluación de las necesidades. En lo que respecta al periodo de programación 2014-2020, es el Estado miembro, no

obstante, quien decide si la aplicación de las herramientas de gestión de los riesgos ofrecidas en virtud del Reglamento de Desarrollo Rural es adecuada.

39 Las propuestas de la Comisión no suponen que los Estados miembros desactiven sus sistemas nacionales. En su lugar, y en consonancia con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros se benefician de una mayor flexibilidad en el diseño de sus herramientas respectivas, con base en un análisis DAFO y una evaluación de las necesidades sólidos. Los Estados miembros que ya facilitan apoyo nacional a la gestión de los riesgos deben aprovechar la oportunidad de usar el apoyo al desarrollo rural en favor de regímenes innovadores que complementen a los vigentes de forma coherente.

41 El objetivo del apoyo de la UE no es sustituir a los sistemas nacionales, ya se trate de sistemas de seguros públicos o privados. El objetivo es facilitar a los Estados miembros herramientas para abordar situaciones de necesidad, por ejemplo cuando falten otras herramientas que fomenten la participación de los agricultores en la gestión de los riesgos.

42 Véase la respuesta de la Comisión al apartado 38.

43 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 43 y 45:

El apoyo preponderante prestado hasta el momento a los seguros se debe fundamentalmente a que esa herramienta es la más conocida y usada por los agricultores, cuente o no con el apoyo de la UE. Los fondos mutuos, tanto para la producción como para las pérdidas de renta, se conocen y utilizan menos, por lo general.

La aplicación de nuevos instrumentos lleva tiempo, dada la necesidad de que las administraciones de los Estados miembros construyan capacidades, así como de sensibilización y participación por parte de los agricultores. Ya a día de hoy, existen programas de desarrollo rural en los que ya casi se han alcanzado o incluso superado los objetivos de utilización.

Además, el significado de la utilización tiene que apreciarse en relación con las necesidades identificadas y las prioridades rurales al programar las medidas de desarrollo rural: por ejemplo, la prestación de apoyo a la gestión de riesgos a casi el 20 % de los agricultores, como se indica en el cuadro 4 para el caso de Francia, puede considerarse una utilización significativa.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 38.

46 Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 41 y 45.

49 El valor añadido a escala de la UE que aporta el apoyo de la PAC a los seguros, integrado en el conjunto de herramientas general de gestión de los riesgos de la PAC, se deriva de la necesidad de dar respuesta a la gestión de los riesgos como reto común en forma de conjunto común de normas a escala de la UE, que (en consonancia con el principio de subsidiariedad) permite elecciones y adaptaciones por parte de los Estados miembros acordes a sus necesidades.

En cuanto a la utilización de seguros, la Comisión desea hacer referencia a sus respuestas a los apartados 43 a 45. Además, quiere señalar que la utilización de un cierto sistema de seguros está impulsada por muchos factores (por ejemplo, la capacidad administrativa para diseñar un régimen atractivo y eficiente) y, además, puede estar sujeta a cambios a lo largo del tiempo.

50 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 50 y 51:

En el marco común de seguimiento y evaluación, la función de un indicador de resultados consiste en cuantificar y controlar la ejecución de los programas de desarrollo rural al nivel de los ámbitos de interés, y no al de las medidas o submedidas particulares. El indicador de resultados «porcentaje de explotaciones que participan en los regímenes de gestión de los riesgos» se vincula con el ámbito de interés 3b «apoyo a la prevención y la gestión de los riesgos de las explotaciones» y aprehende el efecto acumulativo de todas las medidas o submedidas pertinentes en relación con los objetivos de dicho ámbito de interés. En lo que respecta a la medida 17, un desglose más detallado en relación con la aplicación de las herramientas individuales puede obtenerse por medio de los indicadores de realizaciones definidos para cada submedida, el plan indicador de cada programa de desarrollo rural y la información contenida en los informes de aplicación anual presentados cada año por los Estados miembros.

52 El marco jurídico ofrece a los Estados miembros la posibilidad de definir indicadores adicionales específicos del programa, que aborden sus necesidades específicas.

Los indicadores de resultados no miden el impacto de las políticas, lo que únicamente puede hacerse mediante la evaluación, para la cual los indicadores únicamente facilitan una parte de la información necesaria, y no toda.

No obstante, existen varios factores que afectan a la renta (evolución del mercado, apoyo a la renta, gestión de los riesgos...) y el cálculo en cifras netas del papel de los seguros en la estabilización de la renta exige una evaluación.

53 En consonancia con el principio de subsidiariedad, la creación del mecanismo de ejecución y de los procedimientos de aplicación para los diferentes regímenes es responsabilidad de los Estados miembros.

El sistema de seguros es complejo por naturaleza, ya que los contratos tienen que adaptarse periódicamente. Para la aplicación de las medidas de apoyo de la UE, se fomenta que los Estados miembros eviten imponer trámites burocráticos adicionales. Además, en muchos Estados miembros se ofrecen servicios de apoyo voluntario a los agricultores para ayudarlos a solicitar las ayudas propias de los diferentes regímenes de la PAC. Esto no ocurre solo con la aplicación de las herramientas de gestión de los riesgos.

54 La aplicación inicial de una nueva medida de desarrollo rural en un Estado miembro supone el uso de varios tipos de recursos (monetarios, administrativos y humanos) independientemente de la medida. Esto supone que la medida 17 no se excluye. Dependiendo de la capacidad de cada Estado miembro, en un primer momento esto puede tener una naturaleza disuasoria.

55 Como se indica en la respuesta de la Comisión al apartado 52, la renta se ve afectada por factores diversos además de la participación en sistemas de seguros, como la evolución del mercado o el apoyo a la renta. El cálculo en cifras netas del papel que representan los seguros en la estabilización de la renta exige una evaluación.

56 Los diferentes objetivos, causas de activación y mecanismos de ejecución forman la base de, entre otros elementos, la diferencia entre los seguros y las medidas *ex post* en lo que respecta a los calendarios de pago. De hecho, los seguros y las medidas excepcionales *ex post* responden a diferentes riesgos y, por su propia naturaleza, siguen ciclos temporales diferentes.

58 Los Estados miembros tienen la posibilidad de hacer uso del artículo 37, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 para limitar el importe de la prima subvencionable mediante la aplicación de los límites máximos adecuados.

59 Los agricultores son empresarios, y redundan en su propio interés aplicar actividades de mitigación con el fin de reducir su exposición a los riesgos y obtener los mayores ingresos posibles de sus cosechas, independientemente de que hayan firmado una póliza de seguros o no. Los agricultores pueden recibir apoyo del Feader para la estipulación de una política de seguros, que sin embargo no puede ser superior al 70 % de la prima abonada. Además, existen umbrales y franquicias que deben tenerse en cuenta. Por consiguiente, ellos son los más interesados en que ese dinero no se malgaste.

Los seguros deben considerarse una garantía económica para los agricultores frente a los riesgos asociados a su actividad. Contribuyen a estabilizar la renta de los agricultores y pueden fomentar la diversificación y la inversión, lo que a su vez puede servir para aumentar la resiliencia de la explotación.

63 Las pérdidas económicas y las perturbaciones previstas no se compararon con un umbral definido ya que los colegisladores no han fijado un umbral definido de ese tipo. La letra del artículo 219 tiene en cuenta las perturbaciones causadas por «subidas o bajadas de precios en mercados externos o internos, u otros sucesos o circunstancias que perturben o amenacen con perturbar el mercado». La Comisión llevó a cabo un análisis en profundidad de las perturbaciones del mercado y los perjuicios económicos esperados, y llegó a la conclusión de que se cumplían las condiciones para activar medidas excepcionales en virtud del artículo 219.

Ante tal gama de situaciones, es virtualmente imposible establecer parámetros objetivos para la activación de las medidas. De hecho, resultaría contradictorio con el carácter excepcional de la medida establecer umbrales para su activación. Además, impediría reaccionar con celeridad y ajustar la reacción a las características de cada perturbación concreta del mercado. Eso explica por qué no hay consenso, ni siquiera en el debate de los expertos, en torno a qué constituye un umbral o parámetro objetivo a tal efecto.

64 Al comienzo de la prohibición rusa, el nivel de exportaciones de frutas y hortalizas de la UE a Rusia era un criterio objetivo real, mientras que los mercados alternativos tanto de la UE como de terceros países habrían sido meras suposiciones.

65 La representación por año de comercialización, en lugar de por año natural, se adapta mejor a un análisis de mercado adecuado.

El uso de datos internos de la UE lleva a un posible doble conteo de los flujos, que se produce cada vez que las manzanas atraviesan en tránsito otro Estado miembro en el que la declaración aduanera de exportación se presenta antes del despacho al país no perteneciente a la UE.

Durante la prohibición rusa, el volumen total exportado fuera de la UE aumentó en 2014/15, pero comenzó a disminuir a partir de 2015/16, reflejando un cambio de tendencia.

En el período de aumento, la pérdida del mercado ruso se compensó parcial y temporalmente con otros mercados de fuera de la UE. Al principio del embargo ruso, en 2014/15, el mercado de ese país siguió siendo accesible, y posteriormente, en 2015/16 y 2016/17, solo lo fue a través de Bielorrusia, con costes de transacción adicionales. Al mismo tiempo, parte de las exportaciones de la UE fueron reorientadas al norte de África, pero posteriormente Argelia cerró sus fronteras. Del mismo modo, los precios de las manzanas en la UE disminuyeron, lo que da muestras de una perturbación real del mercado.

66 La combinación de un descenso significativo de los precios abonados a los productores durante tres años y de un claro cambio de tendencia (de positiva a negativa) en las exportaciones adicionales de la UE a partir de la prohibición rusa provocó un descenso de las exportaciones (aunque no de forma inmediata gracias a la redirección a través de Bielorrusia y a una cierta compensación parcial en otros mercados, con

los costes de transacción o redirección que esto supone para los comerciantes), y supuso una perturbación para un sector que se sustenta en huertos, y en el que las decisiones de inversión que adoptan los operadores tienen influencia durante los diez años posteriores.

67 La limitada posibilidad de almacenamiento de estas frutas perecedoras no permite una rápida mejora en tal situación. Además, la prohibición anunciada por Rusia de importar frutas y hortalizas procedentes de la Unión a dicho país amenaza con agravar la situación de los mercados de melocotones y nectarinas. En consecuencia, las medidas habituales disponibles en virtud del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 parecen ser insuficientes para reequilibrar la situación actual del mercado.

75 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 75 y 76:

Los costes de transporte, embalaje y selección se determinan a escala de la UE. El apoyo se aplica a todos los Estados miembros. Estos costes se revisaron en 2013, y reflejan los costes medios en cuestión dentro de la UE.

Para las manzanas, los costes medios en cuestión ascienden a 40 EUR por 100 kg.

78 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 78 y 80:

Los Estados miembros pueden permitir las retiradas para la distribución gratuita a los transformadores de frutas y hortalizas (para elaborar zumo o néctar), deben decidir sobre la ratio de conversión de los melocotones retirados y el zumo o néctar obtenido y garantizar que los pagos realizados a los transformadores solamente compensan los costes de transformación. Las ratios de conversión pueden variar en función de los productos de que se trate (clase II, en cualquier caso), de sus características y de su calidad.

En caso de retirada para la distribución gratuita, la UE también financia los costes de transporte y los costes de selección y embalaje mediante un sistema de cantidad a tanto alzado cuya última revisión data de 2013. Dado que las cantidades a tanto alzado más elevadas se sitúan alrededor de los 10 céntimos por kg para el transporte y los 20 céntimos por kg para la selección y el embalaje (o alrededor de los 39 céntimos por kg de media para ambos conceptos conjuntamente), estas cantidades tienen una influencia limitada en el coste total soportado por la UE por el zumo o néctar producido.

En la distribución gratuita, el precio de la retirada está estrictamente limitado, a un nivel que no exceda del 40 % de los precios medios del mercado de los cinco años anteriores, pero las elevadas ratios de conversión de los melocotones transformados en zumos y néctares, estén justificadas o no, pueden conducir a que los fondos de la UE soporten un alto coste por la operación. Este hecho debe ser objeto de evaluación por parte de los servicios de la Comisión.

83 De conformidad con la normativa de la UE, son las autoridades competentes de los Estados miembros quienes llevan a cabo los controles.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

84 El grado de utilización de las retiradas en el marco de los programas operativos es bajo (menos del 1 % del presupuesto de la UE para frutas y hortalizas), pero fue significativo en el contexto de las medidas excepcionales relacionadas con la prohibición rusa.

85 En su propuesta de PAC futura, la Comisión ha endurecido los requisitos del elemento obligatorio de la PAC en el marco de la condicionalidad. Entre ellos se incluye la exigencia de la rotación de cultivos.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 21 para una consideración más elaborada del vínculo entre los pagos directos y la decisión de los agricultores de contratar un seguro.

86 En cuanto a los efectos incentivadores, véase la respuesta de la Comisión al apartado 59.

### **Recomendación 1 - Fomentar entre los agricultores una mejor preparación ante las crisis**

La Comisión acepta la recomendación y desea señalar que los esfuerzos en el contexto de la futura PAC apuntan en esa dirección, incluidos los siguientes:

- En lo que respecta a una mayor ambición en materia climática y medioambiental: Requisitos más exigentes del elemento obligatorio de la PAC en el marco de la condicionalidad (como la rotación de cultivos, la protección de los suelos ricos en carbono, la conservación de la materia orgánica del suelo), que deben complementarse con compromisos voluntarios (nuevos regímenes ecológicos en el primer pilar e intervenciones de desarrollo rural en el segundo pilar) e instrumentos de apoyo (como los servicios de asesoramiento) financiados por la PAC. Además, la delimitación presupuestaria obligatoria para la acción por el clima y el medio ambiente en el marco de los programas operativos para frutas y hortalizas y para las intervenciones de desarrollo rural, así como las oportunidades que brindan los pagos directos asociados (por ejemplo, orientar el apoyo a una producción ganadera extensiva) también desempeñan un papel en este contexto.
- En lo que respecta a un enfoque más integrado de gestión de los riesgos: la oferta obligatoria a los agricultores de instrumentos de gestión de los riesgos en el marco del desarrollo rural y el requisito de establecer un enfoque integrado en los planes estratégicos de la PAC.

Los Estados miembros se beneficiarán de una mayor flexibilidad que permita ajustar mejor sus intervenciones a sus necesidades, y tendrán que basar esas intervenciones en las necesidades detectadas con arreglo al nuevo enfoque propuesto, basado en el rendimiento.

Con respecto al calendario propuesto, la Comisión desea poner de relieve que las propuestas de la PAC posterior a 2020 están siendo objeto de negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, en su calidad de colegisladores. Por lo tanto, en este momento no se conoce la fecha real del marco legislativo de la PAC posterior a 2020 (incluidos los actos de ejecución).

87 La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 y 58.

88 La información recabada para los instrumentos de gestión de los riesgos del segundo pilar (medida 17) incluye un desglose por submedida en términos de la cifra de explotaciones participantes y del gasto público total. Además, los Estados miembros facilitan más información en los informes de ejecución anual de los programas de desarrollo rural. Por otro lado, los Estados miembros cuentan con la posibilidad de definir indicadores adicionales específicos del programa, que aborden sus necesidades específicas.

En el sector de las frutas y hortalizas, la Comisión recaba gran cantidad de información de mercado de los Estados miembros y las partes interesadas, a través de varios canales (informes anuales sobre la ejecución de los programas operativos, grupos de expertos y grupos de diálogo civil con las partes interesadas, paneles de control, informes prospectivos y, a partir de ahora, observatorios del mercado).

### **Recomendación 2 - Diseñar y supervisar mejor la ayuda a los seguros**

a) La Comisión no acepta la recomendación.

Llevar a cabo el análisis de ese ámbito en este punto del ciclo estratégico puede no ser lo idóneo, en vista de los trabajos de evaluación recientes y previstos, por ejemplo: el estudio sobre gestión de los riesgos de

2017, el estudio sobre gestión de las crisis que debe finalizarse en 2019 y las evaluaciones *ex post* que deben completarse para finales de 2024.

En cuanto al valor añadido de la UE, la Comisión desea asimismo hacer referencia a sus respuestas a los apartados 49 y 87.

b) La Comisión acepta en parte la recomendación.

Tratará de vigilar el gasto mediante indicadores pertinentes relativos a las realizaciones y a los resultados, pero no acepta recabar información sobre los indicadores específicos mencionados por el TCE (superficie y capital asegurados).

De conformidad con la propuesta de PAC futura, el número de agricultores cubiertos por los instrumentos de gestión de los riesgos será recabado para la liquidación del rendimiento. Se recabará más información mediante evaluaciones, teniendo en cuenta el firme llamamiento a la simplificación. Por tanto, no podemos aceptar la parte de la recomendación relativa a la superficie y el capital asegurados.

El indicador de resultados (porcentaje de explotaciones con instrumentos de gestión de riesgos de la PAC) no varía, y permitirá a los Estados miembros establecer un objetivo en términos de número de explotaciones cubiertas por las herramientas de gestión de los riesgos. La Comisión usará este indicador para seguir los avances de los Estados miembros en la ejecución.

Con respecto al calendario propuesto, la Comisión desea poner de relieve que las propuestas de PAC posterior a 2020 están siendo objeto de negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, en su calidad de colegisladores. Por lo tanto, en este momento no se conoce la fecha real del marco legislativo de la PAC posterior a 2020 (incluidos los actos de ejecución).

89 Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 62 a 71.

90 La medida *ex post* señalada por el TCE se utilizó solamente una vez, debido a unas condiciones meteorológicas excepcionales y sin precedentes. Desde entonces, y a pesar de las sequías de 2018 y 2019, que afectaron a extensas zonas de Europa, la Comisión no ha repetido una compensación similar con arreglo al artículo 221 del Reglamento (CE) n.º 1308/2013.

### **Recomendación 3 - Aclarar los criterios para activar y finalizar las medidas excepcionales, y limitar su utilización cuando otros instrumentos están disponibles**

a) La Comisión acepta en parte la recomendación.

La Comisión está de acuerdo en que las condiciones de mercado y los ingresos generales de los productores, incluidos los efectos de los pagos directos y los incrementos de la producción, deben tenerse en cuenta en el análisis en virtud del cual la Comisión propone iniciar o finalizar las medidas excepcionales.

No obstante, la fijación de parámetros y criterios con carácter previo supondría una contradicción con la esencia de la medida, al obstaculizar sus fines consistentes en: hacer frente a los riesgos de catástrofe, habitualmente repentinos e impredecibles, a los que los agricultores y las autoridades públicas no pueden hacer frente en el contexto de las estrategias de gestión de los riesgos.

Además, la ausencia de criterios objetivos no implica que la puesta en marcha de esas medidas excepcionales no esté basada en análisis. Ese tipo de medidas implica que la Comisión realice, en cada caso, una evaluación cuidadosa de la situación del mercado y de las posibles amenazas y que debata el análisis con los colegisladores, las partes interesadas, la prensa, etc.

b) La Comisión no acepta la recomendación.

Aunque la Comisión acepta que se trata de una consideración importante y pertinente, cada acontecimiento extremo es único y, en consecuencia, es necesario un enfoque caso por caso.

#### **Recomendación 4 - Adaptar la compensación a las operaciones de retirada**

a) La Comisión no acepta la recomendación.

Si bien la Comisión tiene cierta consideración por los objetivos de esta recomendación, entiende que la misma restringiría su capacidad de resolver las crisis mediante un enfoque caso por caso. Los precios de la retirada se fijan sistemáticamente en un nivel muy inferior al de los precios de mercado que rigen en el mercado único. El precio de mercado en el Estado miembro del productor no es el único criterio para evaluar el nivel adecuado de apoyo a la retirada.

b) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión evaluará la situación relativa al embalaje, la selección y el transporte, pero todas las opciones deben permanecer abiertas. La legislación derivada de la UE exige la implicación de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y las partes interesadas. La Comisión evaluará, en particular, las retiradas para la distribución gratuita a los transformadores de frutas y hortalizas (para elaborar zumo o néctar), la cuestión de la ratio de conversión de los melocotones retirados y el zumo o néctar obtenido y la garantía de que los pagos realizados a los transformadores solamente compensan los costes de transformación.

## Equipo auditor

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

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala, dirigida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con el apoyo de Kate Henderson, jefa de Gabinete, y de Jerneja Vrabič, agregada de Gabinete, Helder Faria Viegas, gerente principal, Céline Ollier, jefe de tarea, Paulo Oliveira, jefe de tarea adjunto, Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich y Maciej Szymura, auditores, y Murielle Siffert, asistente de secretaría.



*De izquierda a derecha:* Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

# Plazos

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	18.4.2018
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	29.7.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	16.10.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todos los idiomas	21.11.2019

© Unión Europea, 2019.

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.

PDF	ISBN 978-92-847-3718-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/946288	QJ-AB-19-017-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-3757-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/83417	QJ-AB-19-017-ES-Q

El riesgo es un elemento inherente al sector agrícola, y por tanto, los agricultores necesitan desarrollar estrategias para hacer frente a las pérdidas derivadas de los fenómenos climáticos o las enfermedades animales y vegetales y a la volatilidad de los precios. La política agrícola común (PAC) contiene diversos instrumentos destinados a ayudar a los agricultores a gestionar los riesgos y responder a las crisis. Las recientes propuestas de reforma de la PAC tienen por objeto prestar más atención a la gestión de riesgos.

El Tribunal constató que la PAC ofrece una amplia variedad de instrumentos destinados a aumentar la resiliencia de los agricultores, pero su efecto en la conducta del agricultor es limitado. El recurso a la ayuda de la UE en materia de seguros es todavía escaso y solo ha beneficiado a una parte de los agricultores. Cuando se planteó la adopción de medidas excepcionales derivadas de la prohibición rusa, no se aplicaron criterios específicos. El Tribunal también constató que la ayuda de la UE a la retirada de productos para su libre distribución era costosa y dio lugar a algunos casos de sobrecompensación.

El Tribunal formuló una serie de recomendaciones a la Comisión, con el objeto de fomentar entre los agricultores una mejor preparación ante las crisis, diseñar y supervisar mejor la ayuda a la contratación de seguros, aclarar los criterios para activar y finalizar las medidas excepcionales, así como ajustar la compensación a las operaciones de retirada.

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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors