

Informe Especial

Asegurar las cadenas de suministro de productos agrícolas durante el COVID-19

La respuesta de la UE fue rápida, pero poco específica por parte de los Estados miembros



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-05
La pandemia de COVID-19 y las cadenas de suministro de productos agrícolas	01-02
Medidas de la UE para apoyar al sector agroalimentario durante la pandemia de COVID-19	03-05
Alcance y enfoque de la auditoría	06-10
Observaciones	11-57
La respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19 fue rápida	11-29
Las directrices de la Comisión sobre medidas de gestión de fronteras mitigaron las perturbaciones del sector agroalimentario	12-18
El marco de apoyo directo se estableció rápidamente	19-21
La UE introdujo rápidamente medidas de ayuda estatal, pero estas conllevaban un riesgo de falseamiento de la competencia y sobrecompensación	22-29
Los Estados miembros no se centraron suficientemente en los beneficiarios necesitados al proporcionar la ayuda directa de la UE en respuesta a la pandemia	30-57
Los Estados miembros no centraron suficientemente las ayudas en los sectores y beneficiarios más afectados por la crisis	32-36
La Comisión destinó fondos al almacenamiento privado, pero la acogida fue escasa	37-39
Las importantes diferencias en la aplicación de las ayudas al sector vitivinícola por parte de los Estados miembros dieron lugar a un trato desigual a los viticultores	40-57
Conclusiones y recomendaciones	58-62

Anexos

Anexo I – Lista de medidas adoptadas

Anexo II – Medidas de seguridad alimentaria en respuesta al COVID-19 y a la guerra en Ucrania

Anexo III – Distribución de las ayudas de la UE a la destilación de crisis (2020)

Siglas y acrónimos

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Resumen

- I** La pandemia de COVID-19 repercutió en las cadenas de suministro de productos agrícolas del agricultor al consumidor y afectó a varios mercados agrícolas. En respuesta, la UE adoptó una serie de medidas excepcionales de apoyo.
- II** El objetivo de esta auditoría era evaluar si la respuesta de la UE a la amenaza que supuso la pandemia para las cadenas de suministro de productos agrícolas fue adecuada. Evaluamos si la UE reaccionó con rapidez ante la perturbación del sector agroalimentario causada por la pandemia y examinamos si el apoyo de la UE se dirigió tanto a los sectores como a los beneficiarios más necesitados. Las medidas de la Comisión se adoptaron en 2020 y cubrimos su aplicación hasta finales de 2021. Esperamos que nuestra auditoría ayude a mejorar el diseño de las medidas en cualquier crisis futura que afecte a las cadenas de suministro de productos agrícolas.
- III** Llegamos a la conclusión de que la respuesta de la Comisión a la amenaza que supuso la pandemia de COVID-19 para las cadenas de suministro de productos agrícolas fue adecuada en la mayoría de los aspectos, pero no suficientemente específica.
- IV** Constatamos que la Comisión reaccionó rápidamente ante la pandemia. Emitió directrices útiles sobre la circulación de mercancías y trabajadores esenciales que mitigaron las perturbaciones en el sector agroalimentario. La ayuda directa, con un presupuesto de 712 millones de euros, se ejecutó rápidamente mediante la reasignación de fondos no utilizados del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Constatamos que esta medida fue adoptada en su mayoría por los Estados miembros con un importante presupuesto del Feader no utilizado a finales de 2019.
- V** La principal respuesta fiscal a la pandemia procedió de los presupuestos nacionales y la Comisión puso en marcha procedimientos para facilitar las ayudas estatales. Identificamos un riesgo de distorsión de la competencia entre Estados miembros, así como el riesgo de sobrecompensación cuando la ayuda estatal apoyaba a un sector que también recibía fondos de la UE.
- VI** Las ayudas directas no estaban suficientemente orientadas por los Estados miembros. Cinco de los catorce Estados miembros que recurrieron a esta medida pusieron la financiación de la UE a disposición de todos los agricultores que sufrieron pérdidas, mientras que los otros nueve se centraron en sectores seleccionados y apoyaron a los beneficiarios independientemente de que hubieran sufrido pérdidas.

VII La UE también adoptó medidas de almacenamiento privado y destilación de vino en casos de crisis con el fin de estabilizar el mercado mediante la reducción del exceso de oferta. La aceptación del almacenamiento privado fue escasa, sobre todo en el sector cárnico. La destilación de crisis, con un presupuesto de 293 millones de euros, se aplicó con diferencias significativas entre los Estados miembros que auditamos. Las normas sobre la cuantía de la ayuda retenida por los destiladores no estaban claras.

VIII Sobre la base de estas constataciones, recomendamos que la Comisión comparta buenas prácticas para mejorar la orientación de las medidas de la PAC y, en caso de crisis futuras, proponga normas claras.

Introducción

La pandemia de COVID-19 y las cadenas de suministro de productos agrícolas

01 La política agrícola común (PAC) de la UE pretende garantizar un suministro estable de alimentos asequibles y garantizar a los agricultores un nivel de vida razonable¹. La pandemia de COVID-19 afectó a las cadenas de suministro de productos agrícolas del agricultor al consumidor, causando trastornos y daños económicos a las cosechas, la logística, la transformación y la adquisición.

02 Al principio de la pandemia, varios Estados miembros cerraron unilateralmente sus fronteras por motivos de salud pública, a pesar de la recomendación de la Comisión² de adoptar un enfoque coordinado ante cualquier restricción de la libre circulación de personas y mercancías. El transporte de productos, sobre todo a través de las fronteras, fue un reto por las mismas razones. Muchas plantas de transformación de alimentos cerraron debido a medidas de emergencia o escasez de personal. El sector de la hostelería cerró, mientras que los supermercados carecían de personal suficiente y se enfrentaban a problemas de abastecimiento³.

Medidas de la UE para apoyar al sector agroalimentario durante la pandemia de COVID-19

03 La responsabilidad de las medidas relacionadas con el sector agroalimentario recae principalmente en los Estados miembros. La Comisión publica directrices y propone medidas financieras de apoyo al sector⁴. La Comisión y los Estados miembros comparten la gestión de estas medidas. Los Estados miembros seleccionan a los beneficiarios y aplican las medidas propuestas por la Comisión. La Comisión también es

¹ La política agrícola común en pocas palabras.

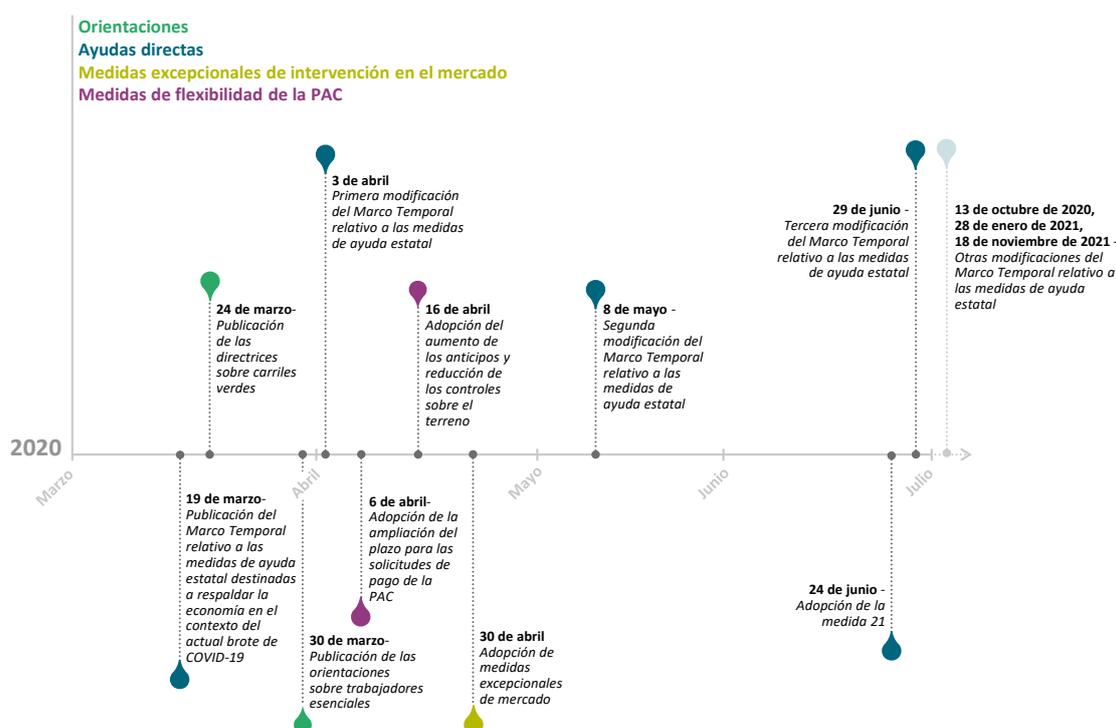
² C(2020) 499 final: Propuesta de recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19.

³ *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience* [Repercusiones preliminares de la pandemia de COVID-19 en la agricultura europea: análisis sectorial de los sistemas alimentarios y la resiliencia de los mercados], pp.31 a 35.

⁴ Apoyo a los sectores agrícola y alimentario en la crisis del coronavirus, Comisión Europea.

responsable de aprobar los regímenes de ayudas estatales que los Estados miembros quieran aplicar. La *ilustración 1* presenta el calendario de las medidas adoptadas por la UE.

Ilustración 1 – Medidas de la UE en respuesta a la pandemia de COVID-19



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos público⁵.

04 En concreto, la UE introdujo las siguientes medidas (para más detalles, véanse el *cuadro 1* y el *anexo I*):

- o Las directrices de la Comisión destinadas a garantizar una cadena agroalimentaria eficiente en la UE califican a los trabajadores de temporada de «esenciales» para apoyar al sector alimentario;
- o ayudas directas a los agricultores y pequeñas y medianas empresas (pymes) mediante pagos a tanto alzado (desarrollo rural «medida 21»), préstamos y garantías, mayores anticipos y ayudas estatales más elevadas en el marco temporal de crisis para los agricultores y las empresas de transformación de alimentos;

⁵ *Ibidem.*

- o medidas excepcionales de mercado en forma de ayudas al almacenamiento privado, destilación de crisis del vino y flexibilidad en la aplicación de los programas de apoyo al mercado;
- o medidas de flexibilidad de la PAC, ampliando los plazos para las solicitudes de pago de la PAC y sustituyendo temporalmente los controles sobre el terreno de las explotaciones por fuentes alternativas de pruebas, como imágenes por satélite o fotos geotiquetadas, para reducir al mínimo el contacto físico entre agricultores e inspectores.

Cuadro 1 – Medidas de la UE en respuesta a la pandemia

Medidas de ayuda directa			
Préstamos o garantías de hasta 200 000 euros con condiciones favorables (tipos de interés muy bajos o calendarios de pago favorables)	Pagos a tanto alzado (medida 21) de hasta 7 000 euros por agricultor y 50 000 euros por pyme	Anticipos más elevados para los pagos directos de la UE (del 50 % al 70 %) y determinados pagos de desarrollo rural (del 75 % al 85 %)	Ayudas estatales en virtud del marco temporal de crisis: 290 000 euros por explotación y hasta 2,3 millones de euros para las empresas de transformación de alimentos, medida modificada por la Comunicación C/2021/8442 de la Comisión
Medidas excepcionales de mercado			
Almacenamiento privado	Flexibilidad de los programas de apoyo al mercado	Excepción temporal de las normas de competencia de la UE	
Directrices para la libre circulación de mercancías y trabajadores agrícolas			
Carriles verdes para mantener la circulación de alimentos en Europa		Trabajadores de temporada considerados « trabajadores esenciales » para garantizar el apoyo del sector alimentario	
Medidas de flexibilidad de la PAC			
Ampliación del plazo para las solicitudes de pago de la PAC		Reducción de los controles físicos sobre el terreno y margen para los requisitos de tiempo	

Fuente: [Apoyo a los sectores agrícola y alimentario en la crisis del coronavirus, Comisión Europea.](#)

05 La pandemia de COVID-19 no es el único acontecimiento externo que ha afectado al sector agroalimentario de la UE. La invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 ha afectado significativamente a la seguridad en Europa, incluida la seguridad del suministro de alimentos. Estos dos sucesos no relacionados se han abordado con medidas similares. A título informativo, el *anexo II* presenta las medidas de seguridad alimentaria introducidas como consecuencia de la guerra en Ucrania junto con las introducidas a raíz de la crisis del COVID-19.

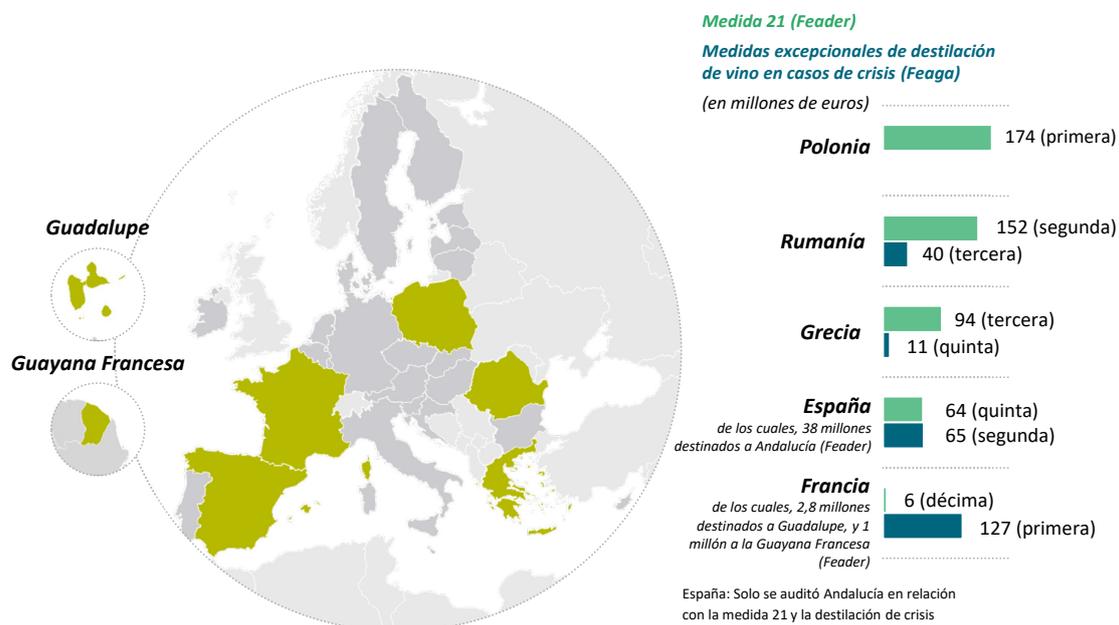
Alcance y enfoque de la auditoría

06 Esta auditoría evaluó si la respuesta de la UE a la amenaza planteada a las cadenas de suministro de productos agrícolas por la pandemia de COVID-19 fue adecuada. Examinamos este tema teniendo en cuenta los retos sin precedentes a los que se enfrentan las cadenas de suministro agroalimentario en toda la UE y la perturbación de los mercados de productos agrícolas. El Parlamento Europeo expresó su interés por nuestra evaluación sobre el funcionamiento de las medidas de mercado en relación con las cadenas agroalimentarias tras la pandemia de COVID-19.

07 Para responder a nuestra principal pregunta de auditoría, evaluamos si la respuesta de la UE para prevenir la interrupción de las cadenas de suministro de productos agrícolas fue rápida, y si la ayuda de la UE estaba bien orientada y atendía a las necesidades de los agricultores. Como parte de nuestra evaluación examinamos las directrices de la UE, el apoyo excepcional, las medidas de mercado y las ayudas estatales.

08 Comprobamos la aplicación de las medidas de la UE en cinco Estados miembros (Grecia, España, Francia, Polonia y Rumanía), que representaban el 69 y el 87 % de los importes asignados como ayuda excepcional en el marco de la medida 21 y la destilación de crisis, respectivamente (véase la [ilustración 2](#)).

Ilustración 2 – Selección de Estados miembros y pertinencia de las medidas auditadas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cifras de la Comisión (medida 21) y de las autoridades nacionales (destilación de crisis).

09 Nuestra auditoría abarcó los años 2020 y 2021, durante los cuales se aplicaron la mayoría de las medidas introducidas. Recopilamos pruebas de auditoría a través de:

- un examen de la legislación y las estadísticas nacionales y regionales;
- un cuestionario cumplimentado por las autoridades nacionales de los cinco Estados miembros seleccionados sobre su utilización de las medidas de apoyo de la UE puestas en marcha durante la pandemia de COVID-19;
- seguimiento con las autoridades nacionales o regionales de los cinco Estados miembros seleccionados;
- entrevistas con funcionarios de la Comisión y revisión de la documentación de la Comisión.

Nuestra auditoría no abarca las acciones de la Comisión en respuesta a la guerra en Ucrania.

10 Esperamos que nuestro trabajo ayude a la Comisión a mejorar el diseño y la orientación de las futuras medidas de respuesta a las crisis destinadas a apoyar al sector agroalimentario y a asegurar las cadenas de suministro de productos agrícolas.

Observaciones

La respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19 fue rápida

11 Evaluamos:

- a) si la Comisión y los Estados miembros garantizaron rápidamente el flujo de mercancías a través de la UE. Evaluamos el papel de la Comisión en la elaboración de las directrices sobre carriles verdes y cómo supervisó su aplicación;
- b) si la Comisión estableció rápidamente ayudas directas a los agricultores en los primeros meses del inicio de la pandemia;
- c) si la Comisión y los Estados miembros introdujeron rápidamente medidas de ayuda estatal para apoyar a los agricultores y si habían tomado medidas para garantizar que estas no dieran lugar a distorsiones de la competencia ni a compensaciones excesivas.

Las directrices de la Comisión sobre medidas de gestión de fronteras mitigaron las perturbaciones del sector agroalimentario

12 Al inicio de la pandemia, la Comisión publicó las directrices sobre carriles verdes sobre la circulación de mercancías⁶ y sobre los trabajadores de temporada⁷. El 23 de marzo de 2020, creó el sistema de «carriles verdes»⁸ e invitó a los Estados miembros a establecer las medidas operativas y organizativas necesarias con el fin de garantizar el funcionamiento del mercado único de todas las mercancías, incluidos los productos agroalimentarios.

⁶ 2020/C 86 I/01, Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes.

⁷ 2020/C 235 I/01, Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19.

⁸ C(2020) 1897 final: Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha de los «carriles verdes» en el marco de las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales.

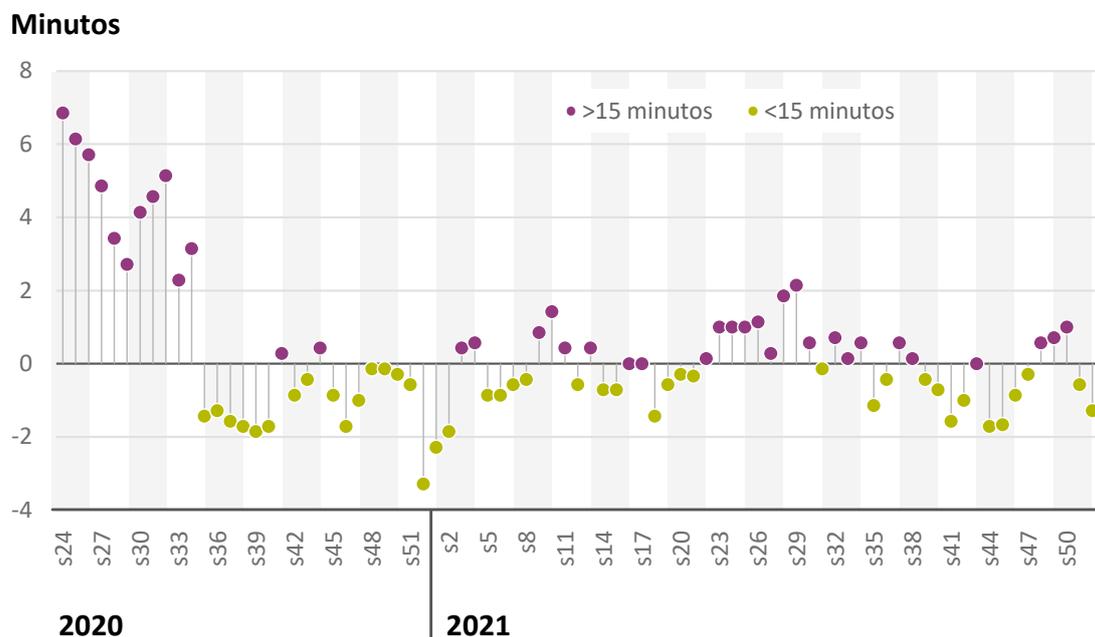
13 El objetivo de las directrices sobre los carriles verdes era garantizar el flujo continuo de mercancías dentro de la UE y la libre circulación de los trabajadores del transporte. Se designaron carriles verdes en los pasos fronterizos clave, donde los controles no debían superar los 15 minutos.

14 La Comisión colaboró con la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial en el desarrollo de una aplicación móvil. La aplicación «Galileo Green Lane» proporciona datos sobre el cumplimiento de la [Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha de los carriles verdes](#). El personal de control fronterizo y los usuarios del transporte de mercancías de la aplicación registran los tiempos de paso en 178 pasos fronterizos de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), lo que ayuda a los usuarios de la aplicación a planificar mejor sus viajes. En noviembre de 2022, la aplicación seguía operativa y se utilizaba para facilitar el transporte en la actual crisis tras la invasión rusa de Ucrania.

15 Los datos de la Comisión confirman que el tiempo medio para cruzar las fronteras en los puestos de control fue inferior a un minuto⁹ sobre el máximo de 15 minutos entre el 3 de junio de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. No se dispone de datos estructurados para el período anterior a junio de 2020. La [ilustración 3](#) muestra el tiempo medio de paso semanal. El umbral del carril verde se superó principalmente entre junio y agosto de 2020, y entre mayo y agosto de 2021. Estos períodos coincidieron con las restricciones de viaje en los Estados miembros durante las distintas oleadas de COVID-19.

⁹ Conjunto de datos proporcionado por la DG General de Movilidad y Transportes, basado en la aplicación Galileo.

Ilustración 3 - Carriles verdes: cumplimiento del límite máximo de 15 minutos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión. Gráfico elaborado con datos de la aplicación Galileo Green Lane.

16 Desde el inicio de la pandemia, la Comisión creó una red de puntos de contacto nacionales para el transporte (NTCPN, en inglés), que proporciona una plataforma informal para que los Estados miembros pongan de relieve y debatan los problemas del transporte, identifiquen soluciones comunes y compartan las mejores prácticas. Los Estados miembros consultados durante nuestra auditoría opinaron que estas reuniones contribuían a agilizar la cooperación de la UE en materia de transporte de mercancías.

17 El papel de la Comisión también consistió en supervisar de cerca los tiempos de paso de las fronteras y utilizar las reuniones de la red de puntos de contacto nacionales para resolver los problemas que causan retrasos en colaboración con los Estados miembros pertinentes. A fecha de noviembre de 2022, la red sigue siendo un foro de intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión.

18 Las autoridades de los cinco Estados miembros auditados hicieron comentarios positivos sobre las directrices en materia de transporte, que consideraron una guía eficaz para la gestión de los pasos fronterizos durante el COVID-19. Por ejemplo, las autoridades rumanas destacaron que los carriles verdes contribuían a mantener el flujo de medicamentos y otras mercancías esenciales, como los productos agrícolas.

El marco de apoyo directo se estableció rápidamente

19 El 22 de abril de 2020, justo un mes después de que se declarara la pandemia¹⁰, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento¹¹ con medidas específicas para conceder una ayuda temporal excepcional del Feader en virtud de la nueva medida 21 en respuesta al brote de COVID-19. El Reglamento¹² se adoptó el 24 de junio de 2020. Esta ayuda consistía en un pago único a tanto alzado de hasta 5 000 euros por agricultor (en junio de 2020 los colegisladores decidieron modificar la propuesta de la Comisión aumentando el importe máximo de la ayuda a los agricultores a 7 000 euros) y 50 000 euros por pyme. Los Estados miembros debían demostrar que la ayuda iba dirigida a los más afectados, basándose en criterios objetivos y no discriminatorios¹³.

20 La medida 21, con un presupuesto de 712 millones de euros, no se financió con un aumento del presupuesto de la UE para agricultura. Los Estados miembros reasignaron fondos no utilizados de otras medidas del Feader. La contribución del Feader a la medida no podía exceder del 2 % de su contribución total al programa de desarrollo rural durante el período 2014-2020.

21 La medida 21 fue utilizada sobre todo por los Estados miembros con grandes presupuestos del Feader no gastados al final de 2019. Polonia, por ejemplo, había comprometido el 57 % de su presupuesto del Feader en ese momento (el más bajo de toda la Europa de los Veintisiete) y tenía el presupuesto de la medida 21 más elevado. Trece de los catorce Estados miembros que optaron por la medida 21 habían comprometido menos del 90 % de su presupuesto del Feader a finales de 2019.

¹⁰ Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (OMS).

¹¹ La Comisión anuncia medidas excepcionales de apoyo al sector agroalimentario.

¹² Reglamento (UE) 2020/872.

¹³ *Ibidem* considerando 3.

La UE introdujo rápidamente medidas de ayuda estatal, pero estas conllevaban un riesgo de falseamiento de la competencia y sobrecompensación

22 La Comisión adoptó el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal¹⁴ rápidamente el 19 de marzo de 2020, lo cual permitió a los Estados miembros utilizar la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales para apoyar la economía durante la pandemia de COVID-19.

23 Alemania, España, Austria y Eslovaquia aprobaron regímenes paraguas que incluían ayudas, pero sin revelar por separado el importe destinado a la agricultura. Con respecto a los restantes Estados miembros, las ayudas estatales presupuestadas para los sectores de la silvicultura, la acuicultura y la agricultura ascendieron a más de 9 000 millones de euros. Las ayudas estatales podrían adoptar la forma de subvenciones, anticipos reembolsables, ventajas fiscales, préstamos o garantías subvencionadas. Las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros a determinados sectores fueron mucho más importantes en términos monetarios que las ayudas directas de la UE (véase el apartado **20**).

24 En mayo de 2022, las ayudas estatales realmente concedidas a la agricultura ascendían al menos a 1 500 millones de euros. Según la Comisión, diez Estados miembros no comunicaron cifras específicas para el sector agrario, por lo que no dispone de una visión de conjunto de las ayudas estatales a la agricultura.

25 La Comisión debe garantizar que las ayudas estatales no fragmenten el mercado interior de la UE y se mantengan intactas las condiciones de competencia equitativas¹⁵. El artículo 107 del TFUE¹⁶ no obliga a la Comisión a comparar el presupuesto de la medida de ayuda estatal con el de otros Estados miembros. Conceder ayudas a un sector determinado en un Estado miembro cuando otro Estado miembro no concede el mismo tipo de ayuda, o cuando la subvención es muy superior en un Estado miembro, podría falsear la competencia.

¹⁴ Comunicación C(2020)1863.

¹⁵ Comunicación C(2020)1863, p. 3.

¹⁶ TFUE, artículo 107.

26 Según la Comisión, los controles aplicados a los regímenes de ayudas estatales y los límites máximos globales de ayuda ofrecen cierto nivel de garantía de que no se produzcan competiciones perjudiciales entre los Estados miembros por conseguir mayores subvenciones¹⁷, ya que el Marco Temporal sigue el modelo de las normas sobre ayudas estatales del TFUE. No obstante, existe el riesgo de que la falta de coordinación entre Estados miembros falsee la competencia¹⁸.

27 El sector hortícola resultó especialmente afectado durante el confinamiento, ya que las tiendas de plantas y flores cerraron y la demanda cayó un 80 %¹⁹. El **cuadro 2** ilustra las ayudas estatales a este sector para los dos mayores productores de plantas y flores por valor (Países Bajos y España). Mientras que en los Países Bajos las ayudas estatales alcanzaron casi el 9 % del valor de la producción de este sector, en España fueron muy inferiores. Esta diferencia en el apoyo a un sector puede crear competencia desleal.

Cuadro 2 - Ayudas estatales al sector de las flores y plantas en España y los Países Bajos

	Valor de la producción en millones de euros - 2019	Cuota del valor de la producción de la UE	Ayuda estatal en millones de euros	% de ayuda estatal del valor de producción
Europa de los Veintisiete	21 686			
Países Bajos	6 880	32 %	600	8,72 %
España	3 120	14 %	10	0,32 %

Fuente: Eurostat - Cuentas económicas de la agricultura - valores a precios corrientes [aact_eaa01], SA57217 (NL); Real Decreto 883/2020 (en SA56851).

28 En España, el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía estimó las pérdidas del sector ovino y caprino en 8,6 millones de euros. La medida 21 proporcionó a este sector una ayuda de 8,7 millones de euros. Además, el sector recibió 10 millones de euros en ayudas nacionales²⁰. Por consiguiente, existe un riesgo de

¹⁷ (2020/C 91 I/01): punto 10.

¹⁸ Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience, p. 83.

¹⁹ *Ibidem*, p. 27.

²⁰ Real Decreto 508/2020.

sobrecompensación para algunos beneficiarios, como se aprecia en este ejemplo, en el que se solaparon las ayudas estatales y el apoyo de la UE a través de la medida 21.

29 El **recuadro 1** ilustra otros casos de posible sobrecompensación en relación con la destilación de crisis.

Recuadro 1

Ejemplos de posible sobrecompensación entre las ayudas estatales y el apoyo de la UE a la destilación de crisis

Francia apoyó a las empresas afectadas por la crisis del COVID-19 mediante una ayuda estatal general basada en la pérdida de volumen de negocios. Los productores de vino recibieron 119 millones de euros en ayudas de la UE, aunque también podían optar a ayudas estatales. Las autoridades nacionales no cotejaron los beneficiarios del régimen nacional con los beneficiarios de las ayudas a la destilación de crisis.

Rumanía aprobó una ayuda estatal para apoyar a los productores de uva. Los viticultores que también produjeran sus propias uvas podrían recibir una doble compensación, por sus pérdidas estimadas por hectárea de viñedo y por vender su vino a las destilerías. Las ayudas estatales ascendieron a 12,4 millones de euros, mientras que los productores de vino recibieron 34 millones de euros de apoyo de la UE.

En ambos Estados miembros, debido a la falta de coordinación, los productores de vino podrán haber sido compensados con arreglo a ambos regímenes, y existe el riesgo de que la compensación haya superado el volumen de negocios perdido.

Fuente: SA.56985 (2020/N)- Francia - SA.59520 (2020/N) – Rumanía.

Los Estados miembros no se centraron suficientemente en los beneficiarios necesitados al proporcionar la ayuda directa de la UE en respuesta a la pandemia

30 Las perturbaciones económicas que afectaron al sector agrícola y a las comunidades rurales provocaron problemas de liquidez y tesorería a los agricultores y a las pymes transformadoras de productos agrícolas, que, según la Comisión, necesitaban ayuda urgente.

31 En respuesta a la amenaza que supuso la pandemia de COVID-19 para las cadenas de suministro de productos agrícolas, la Comisión y los Estados miembros introdujeron ayudas directas, almacenamiento privado y otras medidas para ayudar a los agricultores a resistir el impacto económico. Examinamos si:

- la medida 21 se dirigió tanto a los sectores como a los beneficiarios más necesitados de ayuda, por lo que no apoyó a los agricultores no afectados por la crisis;
- las medidas excepcionales de mercado propuestas por la Comisión eran adecuadas a las necesidades del mercado;
- el apoyo al sector vitivinícola se aplicó de forma coherente.

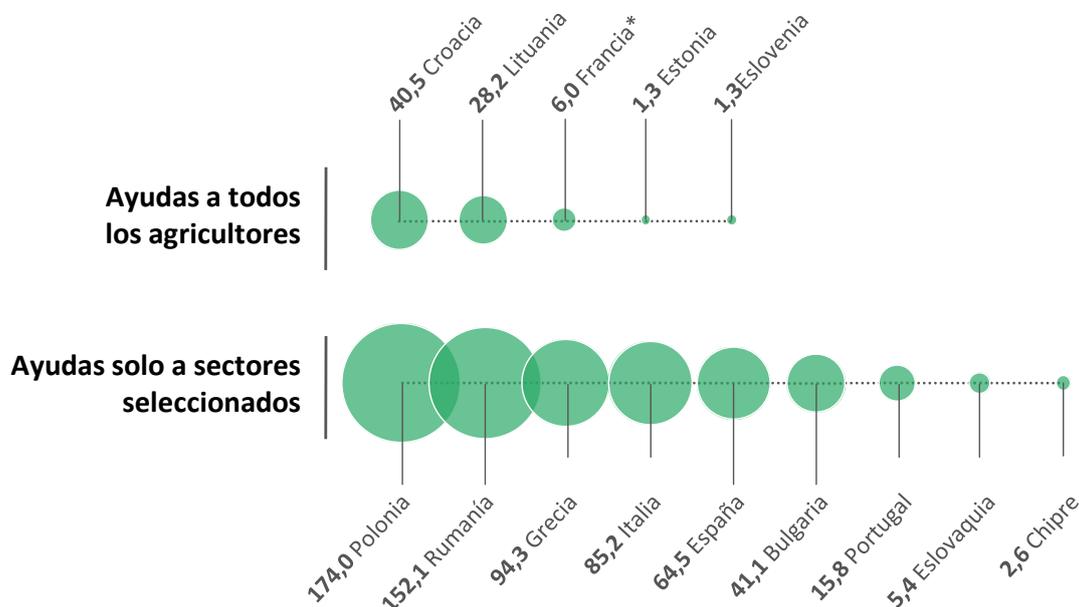
Los Estados miembros no centraron suficientemente las ayudas en los sectores y beneficiarios más afectados por la crisis

32 Con arreglo al marco legal y las respectivas responsabilidades (véase el apartado **03**), la Comisión recurrió a los Estados miembros para que dirigieran el apoyo a los sectores o beneficiarios más afectados por la crisis del COVID-19 previa determinación de las condiciones de elegibilidad y los criterios de selección²¹. Todas las medidas fueron aprobadas por la Comisión mediante revisiones de los PDR. En total, catorce Estados miembros optaron por incluir la medida 21 en su PDR, con un presupuesto total de 712 millones de euros.

33 Cinco de estos Estados miembros, Estonia, Francia (en Guadalupe, Guayana Francesa y Mayotte), Croacia, Lituania y Eslovenia, pusieron la ayuda a disposición de todos los agricultores, adoptando distintos porcentajes de ayuda hasta el límite máximo. Estos cinco Estados miembros tenían cláusulas específicas que vinculaban la ayuda a las pérdidas financieras en comparación con el año anterior a la pandemia. Los otros nueve Estados miembros apoyaron sectores agrícolas específicos, pero no vincularon la ayuda a las pérdidas financieras (véase la **ilustración 4**). Sin embargo, el marco legal no exigía que el nivel de las ayudas dependiera de las pérdidas financieras evaluadas para cada beneficiario.

²¹ Reglamento (UE) 2020/872, artículo 39 *ter*.

Ilustración 4 – Gastos presupuestados por los Estados miembros para la medida 21 (millones de euros)



*Los datos de Francia se refieren a Guadalupe, Guayana Francesa y Mayotte

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión.

34 Revisamos la aplicación de la medida 21 en cinco Estados miembros: Grecia, España (Andalucía), Francia (Guadalupe y Guayana Francesa), Polonia y Rumanía. Guadalupe y Guayana Francesa prestaron apoyo a todos los sectores, centrándose en los más necesitados. Los otros cuatro Estados miembros auditados prestaron ayuda a determinados sectores afectados, pero la ayuda no se basó en la evaluación individual de las pérdidas de los agricultores.

35 Dentro de un sector agrícola afectado, puede darse el caso de que no todos los agricultores pasen apuros económicos. El marco legal permitía prestar apoyo a un sector afectado en su conjunto sin centrarse en los beneficiarios más necesitados. Sin embargo, esto supone un riesgo de apoyar a agricultores que no hayan resultado afectados por la crisis.

36 Andalucía decidió apoyar a sus productores de uva y vino con arreglo a la medida 21. Andalucía calculó las pérdidas sufridas por los productores de uva sobre la base de una cantidad fija de 336 euros/ha (viñedos con Denominación de Origen Protegida o DOP) o de 198 euros/ha (viñedos sin DOP) para los productores con hasta

10 hectáreas de viñedos²². Los productores con más de 10 hectáreas, sin embargo, recibieron un importe fijo de 7 000 euros, lo que puede haber dado lugar a una sobrecompensación de las pérdidas para los productores con entre 11 y 20 hectáreas de viñedos (véase el [cuadro 3](#)).

Cuadro 3 - Pérdidas estimadas en comparación con las indemnizaciones recibidas por los productores de uva en Andalucía

Número de hectáreas	Viñedo DOP			Otros viñedos		
	Pérdidas estimadas en euros	Compensación en euros	% de compensación	Pérdidas estimadas en euros	Compensación en euros	% de compensación
1	336	208	62 %	198	123	62 %
10	3 360	2 775	83 %	1 980	1 018	51 %
11	3 696	7 000	189 %	2 178	7 000	321 %
20	6 720		104 %	3 960		177 %
21	7 056		99 %	4 158		168 %
35	11 760		60 %	6 930		101 %

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cifras del [Programa de Desarrollo Rural de Andalucía \(PDR\)](#), punto 8.2.14.3.3.4, Metodología de cálculo del importe o el porcentaje de ayuda y punto 8.2.14.3.2., Importes y porcentajes de ayuda.

La Comisión destinó fondos al almacenamiento privado, pero la acogida fue escasa

37 La Comisión y los Estados miembros identificaron los sectores del mercado más afectados por la crisis del COVID-19 y la necesidad de almacenamiento privado, a los que proporcionaron ayuda. La Comisión previó que los mercados de la carne y los productos lácteos serían los más afectados e introdujo una medida para apoyar el almacenamiento privado en esos mercados. Esta medida permitía la retirada temporal de productos del mercado durante un período de entre dos y seis meses.

²² Programa de Desarrollo Rural de Andalucía, versión 11.1.

38 La ayuda al almacenamiento privado en los sectores lácteo, vacuno, ovino y caprino fue inferior a 10 millones de euros (casi la mitad para la mantequilla). A los regímenes de almacenamiento privado de mantequilla y queso se acogieron dieciséis y quince Estados miembros, respectivamente, mientras que menos de la mitad de los Estados miembros solicitaron los regímenes de carne y leche desnatada en polvo (véase el [cuadro 4](#)).

Cuadro 4 - Almacenamiento privado

Almacenamiento privado	2020-2021 Ayuda de la UE puesta a disposición de los Estados miembros en miles de euros	Estados miembros que recurrieron al almacenamiento privado
Leche desnatada en polvo	461	9 (BE, CZ, DE, ES, LT, NL, PL, PT, RO)
Mantequilla	4 606	16 (BE, CZ, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, UK)
Queso	2 848	15 (BE, DE, IE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, SE, UK)
Vacuno	1 966	8 (DE, ES, FR, IT, LV, NL, AT, PL)
Ovino y caprino	122	1 (ES)

Fuente: Gastos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural-FEAGA, 2020-2021.

39 Solo España utilizó el régimen de almacenamiento privado para el sector ovino y caprino (140 toneladas). Este apoyo no fue considerado atractivo por los productores, ya que la ayuda no podía aplicarse retroactivamente a la carne ya almacenada. La necesidad de almacenamiento en este sector es anterior a la publicación del Reglamento de la Comisión²³. Por el contrario, en el caso del queso, las autoridades francesas declararon que la aplicación de la medida de almacenamiento privado se limitaba a los productos ya almacenados²⁴, por lo que solo utilizaron el 37 % de la dotación. Estos ejemplos indican posibles fallos en el diseño de las medidas, por ejemplo por falta de evaluación de las necesidades antes de introducirlas.

²³ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/595 de la Comisión.

²⁴ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/591 de la Comisión, considerando 11 y artículo 3, apartado 2.

Las importantes diferencias en la aplicación de las ayudas al sector vitivinícola por parte de los Estados miembros dieron lugar a un trato desigual a los viticultores

40 La Comisión evaluó que la pandemia de COVID-19 causó considerables perturbaciones en el mercado vitivinícola²⁵. Los confinamientos, especialmente la suspensión de actividades en el sector de la hostelería, restringieron la distribución y venta de vino. El sector vitivinícola también se vio afectado por los derechos de importación adicionales impuestos por Estados Unidos, el principal mercado de exportación de vino de la Unión, y por las elevadas existencias de vino de la UE, que en 2019 se situaron en su nivel más alto desde 2009²⁶.

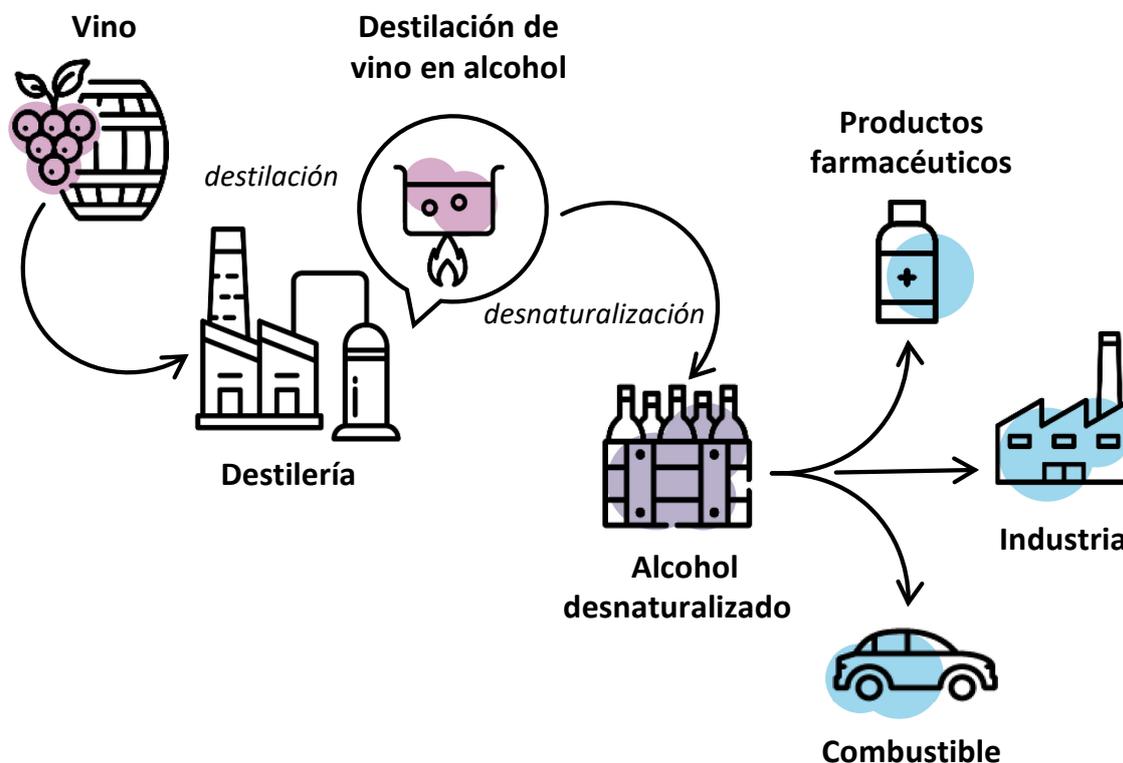
41 La Comisión decidió poner en marcha medidas de retirada definitiva (destilación de crisis) o temporal (almacenamiento de crisis) del vino del mercado para hacer frente a la perturbación. Las introdujo en el marco de los programas nacionales de apoyo al sector vitivinícola.

42 La destilación del vino es la transformación del vino en alcohol desnaturalizado para usos distintos del consumo humano, retirándolo definitivamente del mercado (véase la *ilustración 5*).

²⁵ Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión, considerando 1.

²⁶ *Ibidem*, considerandos 5 y 6.

Ilustración 5 – Destilación de crisis y usos del alcohol desnaturalizado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

43 La Comisión apoyó la retirada del vino del mercado para destilación de crisis en diez Estados miembros. El gasto de la UE en esta medida alcanzó los 293 millones de euros. El [cuadro 5](#) muestra los fondos nacionales y de la UE gastados en esta medida, junto con el volumen de vino destilado en cuatro de los Estados miembros que auditamos, que representaron casi el 90 % del gasto total de la UE. La financiación de la UE para estos Estados miembros osciló entre 33 y 92 euros por hectolitro de vino destilado.

Cuadro 5 - Destilación de crisis en Francia, España, Rumanía y Grecia en 2020 y 2021

Estado miembro	Vino destilado (millones hl)	Porcentaje de la producción total de vino	Fondos de la UE (millones de euros)	Fondos nacionales (millones de euros)	Ayuda/ hectolitro de vino destilado (b) + (c) (a)
	(a)		(b)	(c)	
Francia	2,58	6,1 %	127	80,8	81
España	1,99	5,3 %	65,2		33
Rumanía*	0,43	11,1 %	Primera fase: 17 Segunda fase: 22,9		92
Grecia*	0,56	23,2 %	Primera fase: 6,1 Segunda fase: 5,4	14,2 6,6	58

Fuente: Autoridades nacionales.

*Rumanía y Grecia declararon gastos para ambos ejercicios, 2020 y 2021 (a partir de octubre del año n).

La falta de claridad de las normas sobre la cuantía de la ayuda que podían retener los destiladores dio lugar a casos de compensación desproporcionada

44 El objetivo de la medida de destilación de crisis era contribuir a mejorar la situación económica de los productores de vino²⁷. Tanto los productores de vino como los destiladores podrían beneficiarse de la ayuda de la UE en virtud de la medida. Los gastos subvencionables incluían el coste del vino suministrado a los destiladores, los costes de transporte y los costes de destilación. Según las normas, los Estados miembros debían fijar el importe de la ayuda a los beneficiarios basándose en criterios objetivos y no discriminatorios.

²⁷ Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión.

45 Francia, Rumanía y España seleccionaron destilerías como beneficiarias. Sin embargo, hacer beneficiarios a los destiladores obstaculizó la capacidad de las autoridades nacionales para centrarse en los productores de vino con mayores dificultades, ya que las autoridades no tenían control sobre cuáles de los productores recibían los fondos. Grecia optó por que los productores de vino fueran los beneficiarios de esta ayuda (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Grecia: los productores de vino fueron designados beneficiarios

En Grecia, los productores de vino fueron los beneficiarios de la destilación de crisis. Los criterios de selección se referían a la producción de vino, a los niveles de existencias y al porcentaje de vino para retirar de sus existencias.

Los productores de vino recibieron la totalidad de la ayuda de la UE para la destilación de crisis.

La ayuda se basaba en el tipo de vino entregado a la destilería y se distribuía al mismo ritmo por hectolitro entre los productores.

Fuente: Boletín Oficial del Estado griego, n.ºs 2764 y 3275.

46 Cuando las destilerías son las beneficiarias, están obligadas a establecer contratos de suministro con los productores de vino. Pagan a los productores de vino por el vino que se ha de destilar y reciben una compensación en función de la cantidad de vino destilado. Dependiendo de las normas nacionales, las destilerías pueden tener cierta discrecionalidad en cuanto al importe de la ayuda retenida para sus costes de transformación y el precio de compra del vino.

47 En el [anexo III](#) figura el reparto de las ayudas entre las destilerías y los productores de vino. El mayor porcentaje de ayuda comunitaria obtenida por las destilerías se registró en las de Rumanía, que recibieron una media del 15 % de la ayuda de la UE. El [cuadro 6](#) muestra que la UE proporcionó a las destilerías francesas, rumanas y españolas una ayuda financiera combinada de hasta 22 millones de euros para sus costes de transformación de la destilación y, en algunos casos, los costes de transporte del vino.

Cuadro 6 - Destilación de crisis: Apoyo de la UE a las destilerías

Estado miembro	% de ayuda de la UE obtenida por las destilerías	Apoyo de la UE a las destilerías (millones de euros)
Francia	6,2 %	7,9
España	entre el 7,7 y el 15,4 %	entre 5 y 10
Rumanía	14,8 %	5,9
Grecia	0 %	0

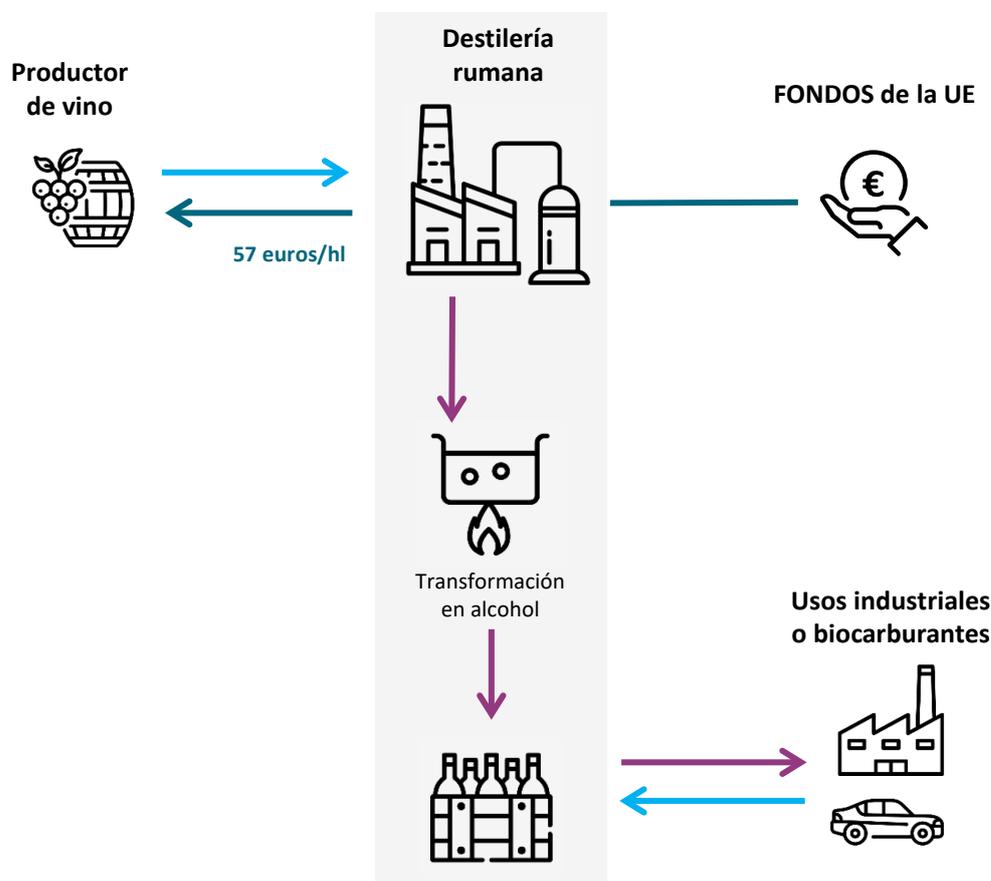
Fuente: Basado en la información recibida de Francia y Rumanía, más la estimación del Tribunal de Cuentas Europeo para España.

48 En virtud de la medida de destilación de crisis, las destilerías de Francia, España y Rumanía:

- pagaron la materia prima (vino) y fueron reembolsadas al 100 % por fondos de la UE;
- recibieron una ayuda adicional para la transformación del vino en alcohol y una compensación por los gastos de transporte incurridos;
- recibieron los ingresos de las ventas del alcohol resultante para uso industrial.

49 La *ilustración 6* muestra cómo una destilería de Rumanía se benefició desproporcionadamente de la medida de destilación de crisis. En 2020, esta destilería obtuvo 37 euros/hl en concepto de costes de transformación y transporte. En comparación, las destilerías francesas y españolas podrían retener un máximo de 5 euros/hl por esos costes.

Ilustración 6 – Financiación de la destilación de crisis: una destilería rumana (ejercicio 2020)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las autoridades rumanas.

50 Los productores de vino franceses y griegos recibieron un precio fijado por las normas nacionales en función del tipo de vino retirado del mercado para su destilación. La legislación francesa fija tanto el precio del vino que debe pagarse a los productores a través de las destilerías como la compensación que se les debe abonar por los costes de transformación y transporte. Los productores de vino de España y Rumanía (solo en 2020) recibieron un importe contratado con las destilerías. En estos dos Estados miembros, encontramos casos en los que las destilerías acordaron precios diferentes con los productores de vino por el mismo tipo de vino que se iba a destilar.

51 Por ejemplo, en Rumanía, según los datos facilitados por las autoridades nacionales, una destilería pagaba a un productor de vino un 11 % menos que a otro por entregar el mismo tipo de vino para destilar. En consecuencia, no todos los productores de vino recibieron el mismo trato en cuanto al apoyo que recibieron al retirar su vino del mercado, lo que constituye una discriminación entre productores de

vino de un mismo Estado miembro y un incumplimiento de las normas²⁸, que establecen que los Estados miembros deben fijar el importe de la ayuda a los beneficiarios sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios.

52 Rumanía apoyó la destilación de crisis a través de dos convocatorias (primera fase en 2020 y segunda en 2021). Rectificó la cuestión para la segunda fase de destilación, y en 2021 los productores de vino recibieron el mismo trato.

Los precios del vino para destilación no reflejaron la situación de crisis en todos los casos

53 En el *cuadro 7* se comparan los precios de compra de vino para destilación de crisis pagados a las destilerías o a los productores de vino en los Estados miembros auditados. En el caso de los vinos con DOP (denominación de origen protegida) e IGP (indicación geográfica protegida) y de otros vinos, Rumanía ofreció el precio más alto de los Estados miembros auditados (en el caso de «otros vinos», solo fue así durante la primera fase).

54 Las autoridades rumanas fijaron el precio del vino para la destilación basándose en la media ponderada quinquenal de Eurostat (2015-2019), es decir, 93 euros/hl para los vinos con DOP e IGP y 73 euros/hl para los demás vinos durante la primera fase de las medidas de destilación de crisis. Estos precios representan respectivamente el 92 y el 93 % de la media ponderada de cinco años. Francia, para los vinos sin DOP/IGP, fijó un precio de 68 €/hl, lo que representa el 98 % del precio del vino basado en la media ponderada quinquenal de Eurostat (2015-2019). Estos precios no reflejaban la situación de crisis, en la que los precios suelen ser más bajos que en un mercado sin perturbaciones. Los precios rumanos y franceses son los más elevados de los Estados miembros examinados. Los precios de compra del vino de los demás Estados miembros auditados (*cuadro 7*) eran muy inferiores a la media ponderada de los precios de venta (datos de Eurostat²⁹).

²⁸ Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión, artículo 3.

²⁹ Estadísticas Eurostat-vino.

Cuadro 7 – Datos de Eurostat sobre los precios de venta del vino

Estados miembros	Precio medio ponderado de venta del vino de calidad de Eurostat 2015-2019	Precio del vino DOP/IGP €/HL	% del precio ESTAT	Media ponderada de los precios de venta de otros vinos de mesa de Eurostat 2015-2019	Precio de otros vinos €/HL	% del precio ESTAT
Rumanía	101,6	Fase 1: 93,6	92 %	79,3	73,8	93 %
		Fase 2: 91,4	90 %		53,8	68 %
Francia	346	83	24 %	64,1	63,0	98 %
Grecia	N/D	Vino DOP: 75	N/D	83,1	Entre 40 y 54,6	48 %
		Vino IGP: entre 57 y 59				66 %
España	63,1	40	63 %	39,8	30	75 %

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de Eurostat y datos de las autoridades nacionales.

55 Una destilería rumana era también productora de vino. Su bodega «entregó» vino a su propia destilería (el 75 % en valor del vino que destiló en 2020) a un precio de hasta 101 euros por hectolitro. Esta cifra superó el precio de 94 euros por hectolitro fijado por las autoridades rumanas.

El almacenamiento de crisis podría haber sido más eficaz que la destilación de crisis

56 La destilación de crisis fue una medida temporal que permitió retirar definitivamente el vino del mercado y contribuyó a reequilibrar el mercado vitivinícola. A diferencia de otros productos agrícolas, el vino podría haberse almacenado, lo que habría mitigado los efectos de la posterior mala cosecha de 2021. La medida de destilación de crisis era mucho más costosa que el almacenamiento privado, cuando ya existía una infraestructura de almacenamiento.

57 Por ejemplo, según las autoridades francesas, la destilación de crisis costó 208 millones de euros (de los cuales 127 millones con financiación de la UE) para 2,6 millones de hectolitros destilados, mientras que el almacenamiento privado costó 52 millones de euros (de los cuales 13 millones con financiación de la UE) para 5,5 millones de hectolitros.

Conclusiones y recomendaciones

58 Llegamos a la conclusión de que la respuesta de la Comisión a la amenaza planteada a las cadenas de suministro agrícola por la pandemia de COVID-19 fue, en general, adecuada. Constatamos que la Comisión reaccionó rápidamente y que sus medidas contribuyeron a limitar la interrupción del suministro de productos agrícolas. Sin embargo, la ayuda directa de la UE no estaba suficientemente orientada.

59 Las autoridades de los cinco Estados miembros auditados consideraron que las directrices propuestas por la Comisión para garantizar un flujo continuo de mercancías dentro de la UE constituían una guía eficaz para gestionar el cruce de fronteras durante la pandemia de COVID-19 (apartados **12** a **18**). La medida 21 fue una forma rápida de reasignar los fondos del Feader no utilizados para conceder ayudas temporales excepcionales al sector agroalimentario. Catorce Estados miembros utilizaron la medida y constatamos que estos se correlacionaban con los Estados miembros con el mayor importe de fondos no comprometidos a finales de 2019 (apartados **19** a **21**).

60 Las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros a determinados sectores fueron mucho más importantes en términos monetarios que la financiación de la UE. Los niveles de las ayudas estatales difieren mucho entre los Estados miembros, lo que podría falsear la competencia. En algunos casos encontramos ejemplos de solapamiento entre el apoyo de la UE y las ayudas estatales que podrían dar lugar a una sobrecompensación (apartados **22** a **29**).

61 La medida 21 no se centró ni en los sectores ni en los beneficiarios más necesitados de ayuda. De los catorce Estados miembros que utilizaron la medida 21, cinco tenían cláusulas específicas que vinculaban la ayuda a las pérdidas financieras en comparación con el año anterior a la pandemia. Los otros nueve Estados miembros apoyaron sectores agrícolas específicos, pero no vincularon la ayuda a las pérdidas financieras. Esto no constituía un requisito del marco jurídico. Prestar apoyo a un sector afectado en su conjunto sin centrarse en los beneficiarios más necesitados puede dar lugar a que las ayudas se concedan a agricultores que no hayan sufrido los efectos de la crisis (apartados **32** a **36**). La Comisión también facilitó ayudas para el almacenamiento privado, pero su absorción fue escasa (apartados **37** a **39**).

62 La destilación de crisis del vino provocó la retirada permanente de cantidades de vino del mercado y contribuyó a restablecer el equilibrio del mercado vitivinícola. Sin embargo, encontramos diferencias significativas en el apoyo de los Estados miembros al sector vitivinícola, incluidas normas poco claras sobre el importe de la ayuda que podían retener los destiladores y precios de destilación que no reflejaban la situación de crisis (apartados 40 a 57).

Recomendación – Proponer normas claras y compartir buenas prácticas para mejorar la orientación de las medidas de la PAC

La Comisión debería:

- a) incluir en las propuestas legislativas sobre futuras medidas de crisis normas claras para proporcionar apoyo basado en criterios objetivos y no discriminatorios;
- b) con objeto de prepararse frente a crisis futuras, compartir enseñanzas extraídas y buenas prácticas con los Estados miembros para centrarse en los sectores y los beneficiarios más necesitados

Fecha de aplicación prevista:

- a) En caso de crisis futuras
- b) 2024

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 1 de marzo de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Lista de medidas adoptadas

Medidas de ayuda directa

Tipo de ayuda	1) Préstamos o garantías	2) Pagos a tanto alzado (medida 21)	3) Mayores anticipos sobre los pagos de la UE	4) Aumento de los umbrales de ayuda estatal
Contenido	Hasta 200 000 euros con condiciones favorables (tipos de interés muy bajos o calendarios de pago favorables)	Hasta 7 000 euros por agricultor y 50 000 euros por pyme	Aumento de los anticipos de los pagos directos (del 50 al 70 %) y de determinados pagos de desarrollo rural (del 75 al 85 %)	Umbrales de las ayudas estatales en virtud del marco temporal de crisis: 290 000 euros por explotación y hasta 2,3 millones de euros para las empresas de transformación de alimentos, medida modificada por la Comunicación C/2021/8442 de la Comisión.
Beneficiarios	Corresponde a los Estados miembros definir y seleccionar a los beneficiarios	Los Estados miembros destinarán la ayuda a los beneficiarios más afectados por la crisis del COVID-19	Los agricultores que reciben pagos directos y determinadas medidas de desarrollo rural	Agricultores y empresas de transformación alimentaria
Calendario	Depende de los Estados miembros, hasta el final del período de programación 2014-2020	Los beneficiarios solicitaron esta ayuda hasta el 30.6.2021, con solicitudes de pago por parte de los Estados miembros a la DG Agricultura y Desarrollo Rural antes del 31.12.2021	Año de solicitud 2020	Fecha límite modificada 31.12.2021 para todas las medidas de ayuda estatal (subvenciones, ventajas fiscales, préstamos, garantías)
Presupuesto total	La Comisión no puede cuantificar	712 millones de euros (reasignación del presupuesto del Feader para 2014-2020)	Sin presupuesto adicional de la UE: solo anticipos de los pagos pendientes	64 000 millones de euros en ayudas estatales destinadas solo al sector agroalimentario + 252 000 millones de euros en ayudas estatales al sector agroalimentario y otros sectores

Tipo de ayuda	1) Préstamos o garantías	2) Pagos a tanto alzado (medida 21)	3) Mayores anticipos sobre los pagos de la UE	4) Aumento de los umbrales de ayuda estatal
Base jurídica	Reglamento (UE) n.º 2013/1303 sobre el Feader ³⁰ , consolidado el 29 de diciembre de 2020	Reglamento (UE) 2020/872 ³¹ , de 24 de junio de 2020	Reglamento (UE) 2020/531, de 16 de abril de 2020 ³²	C(2020) 1863

Medidas excepcionales de apoyo del mercado

Medida	Descripción
Almacenamiento privado	Para lácteos y carne, hasta 76 millones de euros estimados
Flexibilidad de los programas de apoyo al mercado	Vino: Introducción de dos nuevas medidas de amplio uso: destilación de crisis (250 millones de euros de gasto de la UE) y ayuda al almacenamiento de crisis (24 millones de euros de gasto de la UE) Frutas y hortalizas: Posibilidad de destinar más de un tercio del gasto del programa operativo a medidas de prevención y gestión de crisis para hacer frente a las perturbaciones del mercado
Excepción temporal de las normas de competencia de la UE	La Comisión ha autorizado la excepción a determinadas normas de competencia de la UE, prevista en el artículo 222 del Reglamento por el que se establece la organización común de mercados, para los sectores de la leche, las flores y las patatas. Los operadores podían autoorganizarse y aplicar medidas de mercado durante un período máximo de seis meses

Directrices para la libre circulación de mercancías y trabajadores agrícolas

- Carriles verdes para mantener la circulación de alimentos en Europa
- Trabajadores de temporada considerados «trabajadores esenciales» para garantizar el apoyo del sector alimentario

³⁰ Reglamento (UE) n.º 1303/2013, artículo 25 *bis*, apartado 11, y artículo 37, apartado 4.

³¹ Reglamento (UE) 2020/872.

³² Reglamento (UE) 2020/531.

Medidas de flexibilidad de la PAC

- Ampliación del plazo para las solicitudes de pago de la PAC
- Reducción de los controles físicos sobre el terreno y margen para los requisitos de tiempo

Anexo II – Medidas de seguridad alimentaria en respuesta al COVID-19 y a la guerra en Ucrania

	Medidas de seguridad alimentaria en respuesta al COVID-19	Medidas de seguridad alimentaria en respuesta a la guerra en Ucrania
Pagos a tanto alzado 	712 millones de euros abonados en forma de cantidades a tanto alzado a los agricultores, hasta 7 000 euros por agricultor y 50 000 euros por pequeña y mediana empresa (pyme) (medida 21)	Activación de una reserva de emergencia de 500 millones de euros para ayudar a los agricultores, con hasta 1 400 millones de euros en ayudas adicionales, que comprenden pagos únicos a tanto alzado de entre 15 000 y 100 000 euros (medida 22)
Medidas de mercado 	Ayudas al almacenamiento privado de productos lácteos y cárnicos Excepción temporal a las normas de competencia de la UE en los sectores de la leche, las flores, el vino y las patatas y medidas excepcionales de intervención en el mercado del vino y las frutas y hortalizas	Medidas de seguridad del mercado para apoyar el mercado de la carne de porcino ante la situación especialmente difícil que atraviesa el sector
Ayuda estatal 	En el marco temporal de crisis se prevén ayudas nacionales a los agricultores/empresas agrícolas de hasta 290 000 euros para las empresas activas en la producción primaria y de 2,3 millones de euros para las empresas activas en la transformación y comercialización	El marco temporal de crisis relativo a las medidas de ayuda estatal para apoyar la economía permite a los Estados miembros crear regímenes para conceder hasta 250 000 euros a las empresas activas en la agricultura
Excepciones de la PAC 	Ampliación de los plazos, sustitución de las visitas sobre el terreno por teledetección	Excepción excepcional y temporal para permitir la producción de cultivos en tierras retiradas de la producción dentro de la UE, manteniendo al mismo tiempo la totalidad de los pagos por ecologización a los agricultores

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión.

Anexo III – Distribución de las ayudas de la UE a la destilación de crisis (2020)

Estado miembro	Ayudas de la UE a los productores de vino (€/hl)	Ayuda de la UE pagada a las destilerías (€/hl) según las normas nacionales	Precio pagado por las destilerías a los productores de vino (€/hl)	Importe retenido por las destilerías (€/hl)
Francia		Vino DOP/IGP: 83 Otros vinos: 63	Vino DOP/IGP: 78 Otros vinos: 58	5
Rumanía		Primera fase - vino DOP/IGP: 93,6; Otros vinos: 73,8 Segunda fase - vino DOP/IGP: 91,4; Otros vinos: 53,8	Primera fase - entre 44,5 y 101 Segunda fase - vino DOP/IGP: 78,5; Otros vinos: 40,9	Primera fase - entre 1 y 37 Segunda fase - 12,91
España		Vino DOP: 40 Otros vinos: 30 Gastos de transporte: 0,5 (entre 150 y 300 km) 1 (>300 km)	Vino DOP: entre 35 y 37,5 Otros vinos: entre 25 y 37,5 Gastos de transporte:	Entre 2,5 y 5
Grecia	Vino DOP: 75 Vino IGP: entre 57 y 59 Otros vinos: entre 40 y 54,6 Gastos de transporte: entre 2 y 6			

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

Siglas y acrónimos

DG Agricultura y Desarrollo Rural: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

DG Movilidad y Transportes: Dirección General de Movilidad y Transportes

DOP: Denominación de origen protegida

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

IGP: Indicación geográfica protegida

PAC: Política agrícola común

PDR: Programa de desarrollo rural

Pymes: pequeñas y medianas empresas

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63733>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63733>

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Este informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la seguridad de las cadenas de suministro de productos agrícolas durante el COVID-19 fue aprobado por la Sala I «Uso sostenible de los recursos naturales», presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La tarea fue dirigida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Ildiko Preiss, jefa de Gabinete, y Paolo Pesce, agregado del gabinete; Paul Stafford, gerente principal; Aris Konstantinidis, jefe de tarea; Celine Ollier, auditora principal, Lorenzo Pirelli, auditor principal, Lenka Hill, auditora; Xavier Ignasi Farrero González, auditor, y Marika Meisenzahl, auditora. Judita Frangež prestó apoyo de secretaría.



De izquierda a derecha: Joëlle Elvinger, Paul Stafford, Celine Ollier, Paolo Pesce, Aris Konstantinidis, Xavier Ignasi Farrero González, Lenka Hill, Ildiko Preiss y Judita Frangež.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustraciones 5, 6 cuadro del anexo II – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9739-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/711012	QJ-AB-23-010-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-9746-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/950	QJ-AB-23-010-ES-Q

La pandemia de COVID-19 repercutió en las cadenas de suministro de productos agrícolas del agricultor al consumidor. En esta auditoría evaluamos si la respuesta de la UE fue adecuada. Constatamos que la Comisión reaccionó con rapidez mediante orientaciones útiles, ayudas directas y medidas de mercado tales como la destilación de crisis. Sin embargo, los Estados miembros no orientaron suficientemente las ayudas directas de la UE en respuesta a la pandemia, y las normas que regían la destilación de crisis no estaban claras. Las ayudas estatales pagadas fueron más significativas en términos monetarios, pero hallamos que podían dar lugar a distorsiones de la competencia y a compensaciones excesivas. Recomendamos que la Comisión comparta buenas prácticas para mejorar la orientación de las medidas de la política agrícola común (PAC) y que proponga normas claras en caso de crisis futuras.

Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, 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
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors