

Informe Especial

Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo

Normas poco ambiciosas y medidas escasamente precisas en su orientación



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-18
Por qué es importante la gestión del suelo y del estiércol	01-06
Soluciones para gestionar el suelo y el estiércol	07-08
El papel de la UE	09-18
La política agrícola común y la Directiva sobre nitratos	11-14
Función de la Comisión y de los Estados miembros	15-17
Financiación de la UE	18
Alcance y enfoque de la auditoría	19-24
Observaciones	25-97
Las condiciones de los pagos directos no son suficientemente exigentes para una gestión sostenible del suelo	25-51
Las normas de condicionalidad tienen la capacidad de hacer frente a las amenazas para la gestión de los suelos y del estiércol	25-29
Los requisitos de condicionalidad pueden contribuir a la salud del suelo pero frecuentemente conllevan escasas mejoras de las prácticas agrícolas	30-38
El nivel de ambición y los efectos de la condicionalidad en la gestión sostenible de los suelos y del estiércol siguen en gran medida sin evaluarse	39-42
No hay cambios suficientes en las condiciones asociadas a los pagos directos en el período 2023-2027	43-51
Orientación limitada de las medidas voluntarias y evaluación insuficiente de su impacto	52-77
Escasa financiación del desarrollo rural destinada a las zonas con los problemas más acuciantes en materia de suelo.	52-63
Los programas de desarrollo rural contenían pocas medidas de gestión del estiércol, a pesar de los problemas conocidos con los excedentes de nitrógeno	64-69
Las evaluaciones de los Estados miembros proporcionaron poca información sobre el impacto de las medidas voluntarias	70-77

Las excepciones y la falta de datos limitan la eficacia de las restricciones a la aplicación del estiércol 78-97

Aumento de la contaminación del suelo en las explotaciones que se beneficiaron de una excepción respecto a los límites de nitrógeno. 78-89

La falta de datos socava la capacidad de la Comisión para evaluar la aplicación de los requisitos de gestión del estiércol por parte de los Estados miembros 90-93

Los procedimientos de infracción respecto a la Directiva sobre nitratos son prolongados 94-97

Conclusiones y recomendaciones 98-104

Anexos

Anexo I – Disposiciones pertinentes de la Directiva sobre nitratos

Anexo II – Selección de Estados miembros

Anexo III – Cambios en las normas relacionadas con el suelo en 2023-2027 en comparación con las de 2014-2020

Abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I La salud del suelo es esencial para una agricultura sostenible. Sin embargo, entre el 60 % y el 70 % de los suelos de la UE son insalubres, en parte debido a las prácticas actuales de gestión del suelo y el estiércol, que ejercen asimismo un efecto negativo en la calidad del agua y la biodiversidad. La política agrícola común (PAC) dispone de diversos instrumentos financieros y legislativos encaminados a fomentar la mejora de la gestión del suelo y del estiércol en el período 2014-2022, y la Directiva sobre nitratos establece un límite para la aplicación del nitrógeno procedente del estiércol de granja en zonas contaminadas. La iniciativa legislativa que se prepara en 2023 ofrece la oportunidad de elevar el rigor de las normas aplicadas a la gestión del suelo y el estiércol, y de mejorar la recogida de datos, el seguimiento y la evaluación de la salud del suelo. Esperamos que nuestra auditoría aporte valor añadido en este contexto.

II Nuestra auditoría abarcó las medidas de la PAC y las acciones pertinentes para la gestión del estiércol emprendidas en la ejecución de la Directiva sobre nitratos. Evaluamos si la Comisión y los Estados miembros han utilizado eficazmente las herramientas de la UE para gestionar los suelos agrícolas y el estiércol de manera sostenible. En particular, determinamos:

- o si las condiciones asociadas a los pagos directos a los agricultores (normas de condicionalidad y prácticas de ecologización) eran suficientemente ambiciosas;
- o si las medidas voluntarias de la PAC en el desarrollo rural estaban bien orientadas y contaban con una financiación adecuada; y
- o el impacto de las excepciones previstas en la Directiva sobre nitratos y si la Comisión garantiza la aplicación de sus requisitos en materia de gestión del estiércol.

III Concluimos que, debido a unas normas con frecuencia poco ambiciosas en su definición y requisitos y a una orientación nacional escasamente precisa, las herramientas disponibles no se utilizaron eficazmente, y sigue habiendo un margen considerable para mejorar la salud del suelo.

IV Observamos que las normas de condicionalidad en materia de gestión del suelo y del estiércol tienen la capacidad de hacer frente a las amenazas al suelo, ya que se aplican al 85 % de la superficie agrícola utilizada. Sin embargo, los requisitos establecidos a escala de los Estados miembros a menudo solo requieren cambios

limitados en el comportamiento de los agricultores, por lo que conllevan escasas mejoras de las prácticas agrícolas. La Comisión no evaluó en sus revisiones anuales el nivel de ambición de las medidas adoptadas por los Estados miembros para implantar unas buenas condiciones agrícolas y medioambientales. Además, muy pocos Estados miembros han evaluado la contribución de la condicionalidad a la consecución de una gestión sostenible del suelo y del estiércol. De acuerdo con nuestra evaluación, aun reconociendo las mejoras realizadas para el período 2023-2027, existe el riesgo de que, debido a la insuficiencia de los cambios hasta la fecha en las medidas de ejecución de algunos Estados miembros, se produzca un impacto limitado en la gestión sostenible del suelo y el estiércol.

V Constatamos que una proporción escasa de los fondos de desarrollo rural disponibles para las medidas voluntarias de la PAC se destinó a las zonas con los problemas más acuciantes relacionados con el suelo. Incluso en los casos en los que los fondos se orientaron de forma precisa, no siempre se propició un aumento del gasto en dichas zonas. Los Estados miembros no fijaron el presupuesto para estas medidas en sus programas de desarrollo rural basándose en una evaluación de la financiación necesaria para alcanzar los objetivos establecidos respecto a la mejora de la gestión del suelo.

VI Constatamos asimismo que los Estados miembros financiaron pocas medidas de gestión del estiércol. Además, las evaluaciones efectuadas por los Estados miembros de las medidas voluntarias de la PAC proporcionaron poca información sobre la contribución de tales medidas a la gestión sostenible del suelo y el estiércol.

VII Por lo que respecta a las disposiciones de la Directiva sobre nitratos relativas al estiércol, observamos que las decisiones políticas, como la supresión de las cuotas lácteas, dieron lugar a un aumento del tamaño de los rebaños en las explotaciones ganaderas que se beneficiaban de una excepción respecto a los límites de nitrógeno que restringían la aplicación del estiércol. En consecuencia, la excepción limitó la consecución del objetivo de la Directiva.

VIII La Comisión informó de que, dependiendo del indicador, hasta trece Estados miembros no presentaron datos relativos a los indicadores clave del uso del estiércol en sus informes de 2016-2019 sobre la ejecución de la Directiva sobre nitratos. Esta falta de datos socava la capacidad de la Comisión para evaluar la aplicación de los requisitos de gestión del estiércol en los Estados miembros. Además, ocho Estados miembros no proporcionaron las previsiones sobre la calidad del agua necesarias para hacer frente a la contaminación causada por el estiércol.

IX Recomendamos que la Comisión:

- 1) revise el nivel de ambición de las normas e informe del mismo, y evalúe los resultados de su ejecución;
- 2) informe sobre la orientación de las medidas voluntarias de la PAC hacia los problemas locales del suelo más acuciantes;
- 3) limite el uso de excepciones y revise los objetivos contradictorios en otros ámbitos de la formulación de políticas;
- 4) mejore los datos consolidados a escala de la UE colmando las lagunas en los datos de los Estados miembros.

Introducción

Por qué es importante la gestión del suelo y del estiércol

01 El suelo es esencial para la vida, ya que proporciona nutrientes, agua, oxígeno y soporte a las plantas. Es un recurso no renovable. Una revisión¹ del estado de los suelos de la UE reveló que las prácticas actuales de gestión dan lugar a que aproximadamente entre el 60 % y el 70 % de los suelos de la Unión sean insalubres. Además, el uso excesivo de nutrientes, incluido el estiércol, en las tierras agrícolas de la UE² ejerce un impacto negativo en la calidad del agua y la biodiversidad.

02 La UE ha asumido un compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, siete de los cuales ejercen un impacto directo o indirecto en el suelo (*ilustración 1*).

¹ [Caring for soil is caring for life](#), Anexo 1: Estado de la salud del suelo en toda Europa en 2020.

² [EU Mission Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses](#), ficha informativa, 2022.

Ilustración 1 – Visión general de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con el suelo

15

Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

2

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

3

Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades



13

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

12

Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

11

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

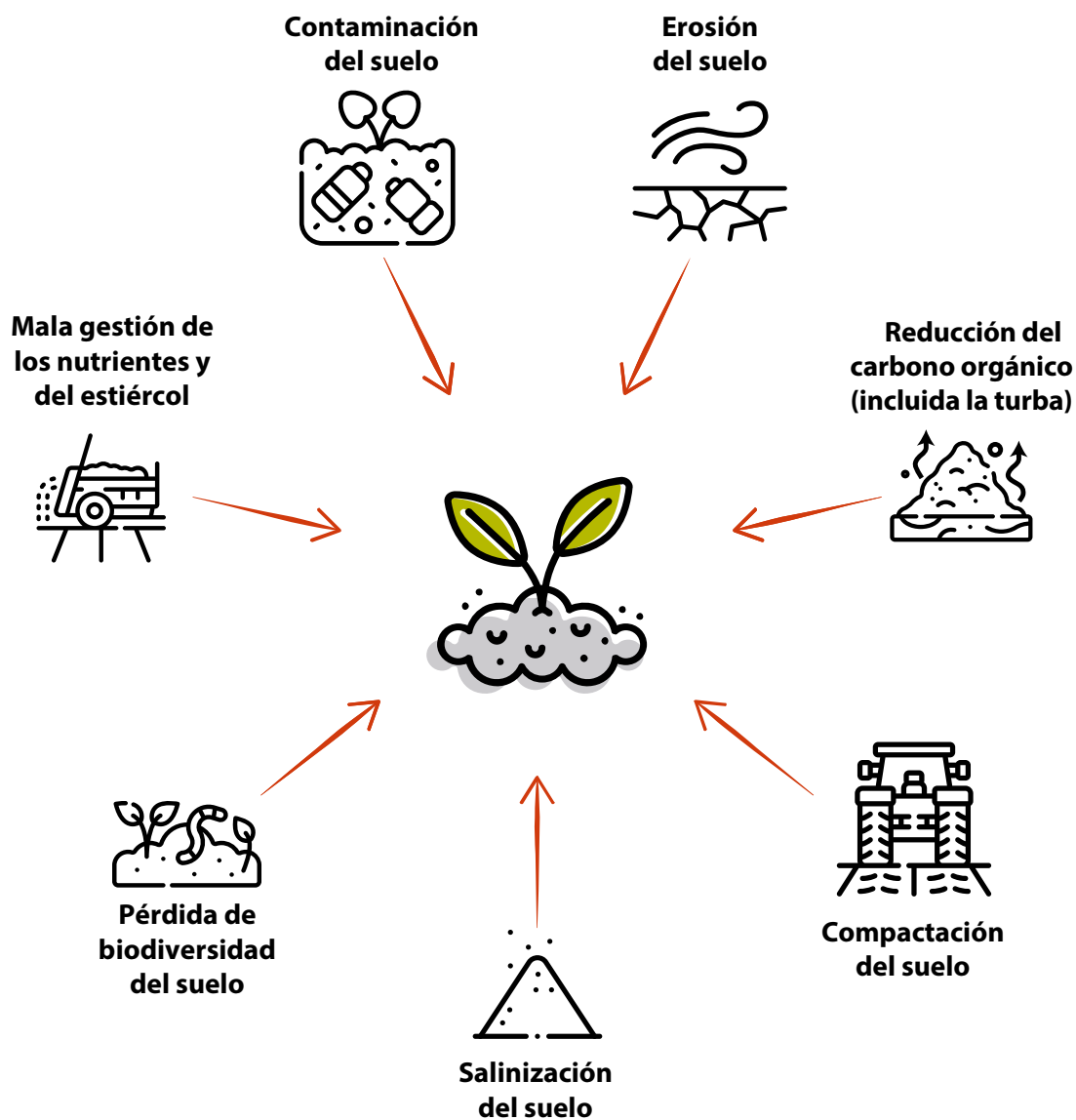
6

Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas](#).

03 Los suelos agrícolas europeos se exponen a las presiones derivadas de diferentes factores³ (*ilustración 2*).

Ilustración 2 – Presiones sobre los suelos agrícolas europeos



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

³ [Caring for soil is caring for life](#), Anexo 1: Estado de la salud del suelo en toda Europa en 2020.

04 La materia orgánica del suelo proporciona nutrientes para la producción vegetal sostenible. El carbono orgánico es un componente esencial de la materia orgánica del suelo. El contenido de carbono orgánico más bajo en la UE se da normalmente en la región mediterránea⁴. El drenaje de turberas provoca la pérdida de carbono orgánico del suelo a la atmósfera. Los datos de la Comisión⁵ muestran que las turberas cubren el 8 % de la superficie terrestre de la UE, y se estima que el 50 % de ellas están sometidas a drenaje. Esto convierte a la Unión en el segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero procedentes de suelos orgánicos drenados en todo el mundo⁶.

05 Alrededor del 25 % de las tierras de la UE presenta tasas de erosión superiores al umbral sostenible recomendado (dos toneladas por hectárea y año)⁷, lo que significa que el ecosistema del suelo continuará degradándose. Además, el riesgo de perder biodiversidad afecta a la mayoría de los suelos de la UE⁸, en particular a la capa arable. Solo Finlandia, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Suecia tienen más del 40 % de su superficie clasificada como de riesgo bajo o bajo-moderado⁹.

06 Los principales datos utilizados respecto a los nutrientes son los relativos al balance de nutrientes¹⁰, cuyo elemento más importante es el nitrógeno. El estiércol es la fuente más común de nitrógeno en el suelo. El balance de nitrógeno bruto por hectárea (*recuadro 1*) fue de 49 kg/ha de nitrógeno en el período 2012-2015 en la UE. Los valores más altos y contaminantes se registraron en Chipre, con 187,8 kg/ha, y los Países Bajos, con 173,3 kg/ha. En el período 2016-2019, el valor más alto conocido fue de 190,6 kg/ha en los Países Bajos.

⁴ Véase [A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model](#), De Brogniez y otros, 2015.

⁵ [Caring for soil is caring for life](#), Anexo 1: Estado de la salud del suelo en toda Europa en 2020.

⁶ [Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities](#); (Actas del Greifswald Mire Centre 02/2018).

⁷ [A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union](#), Panagos y otros, 2020.

⁸ [Global soil biodiversity atlas](#), Orgiazzi y otros, 2016, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁹ [A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity](#), Orgiazzi y otros, 2016.

¹⁰ Informe de la Comisión (2016-2019) relativo a la Directiva sobre nitratos.

Recuadro 1

Balance de nitrógeno bruto

El balance de nitrógeno bruto es un indicador de la amenaza potencial de exceso o déficit de un nutriente importante del suelo y de las plantas. Muestra el vínculo entre las actividades agrícolas y el impacto medioambiental, identificando los factores que determinan el exceso o el déficit de nitrógeno y las tendencias a lo largo del tiempo.

El nitrógeno es un elemento clave para el crecimiento de las plantas. Un déficit persistente de este nutriente puede dar lugar a la degradación y a la erosión de los suelos. Cuando se aplica en exceso, el nitrógeno puede causar contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y eutrofización.

El balance de nitrógeno bruto incluye las emisiones de nitrógeno procedentes del ganado y la aplicación de estiércol y fertilizantes. Se calcula como la diferencia entre las entradas y las salidas de nitrógeno en el suelo agrícola.

Fuente: Eurostat.

Soluciones para gestionar el suelo y el estiércol

07 En sus directrices sobre la gestión sostenible del suelo¹¹, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura identifica prácticas agrícolas que minimizan las presiones sobre el suelo, como los cultivos de cobertura, la labranza mínima, la rotación de cultivos, el uso optimizado de nutrientes y la protección de suelos ricos en carbono, pero también presenta prácticas que deben evitarse, como la quema de vegetación y el exceso de fertilización.

08 La [Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030](#) señala que «no existe una definición acordada a escala de la Unión para la gestión sostenible del suelo que sea concreta y completa para que tenga carácter ejecutivo».

¹¹ Directrices voluntarias para la gestión sostenible de los suelos, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018.

El papel de la UE

09 La gestión del suelo y del estiércol se ha beneficiado del interés político: el Parlamento Europeo adoptó dos resoluciones sobre el [suelo](#) y los [nitratos](#), se ha adoptado la estrategia de la UE para la protección del suelo para 2030 y la Comisión prepara una iniciativa legislativa sobre la protección, la gestión sostenible y la restauración de los suelos de la UE para 2023.

10 Las Resoluciones del Parlamento Europeo reconocieron la importancia del suelo y el estiércol y la necesidad de abordar las amenazas y de gestionarlos de manera más sostenible. La estrategia de la UE para la protección del suelo para 2030 establece un marco para proteger y restaurar los suelos y garantizar su utilización sostenible. Propone acciones concretas de aquí a 2030 en consonancia con el objetivo de lograr unos suelos saludables para 2050.

La política agrícola común y la Directiva sobre nitratos

11 El presupuesto de la política agrícola común (PAC) para 2014-2020 asciende a 408 000 millones de euros, más de un tercio del presupuesto de la UE. La gestión sostenible de los recursos naturales, incluido el suelo, es uno de sus tres objetivos principales. La PAC contiene un conjunto de instrumentos encaminados a contribuir a la consecución de este objetivo ([recuadro 2](#)).

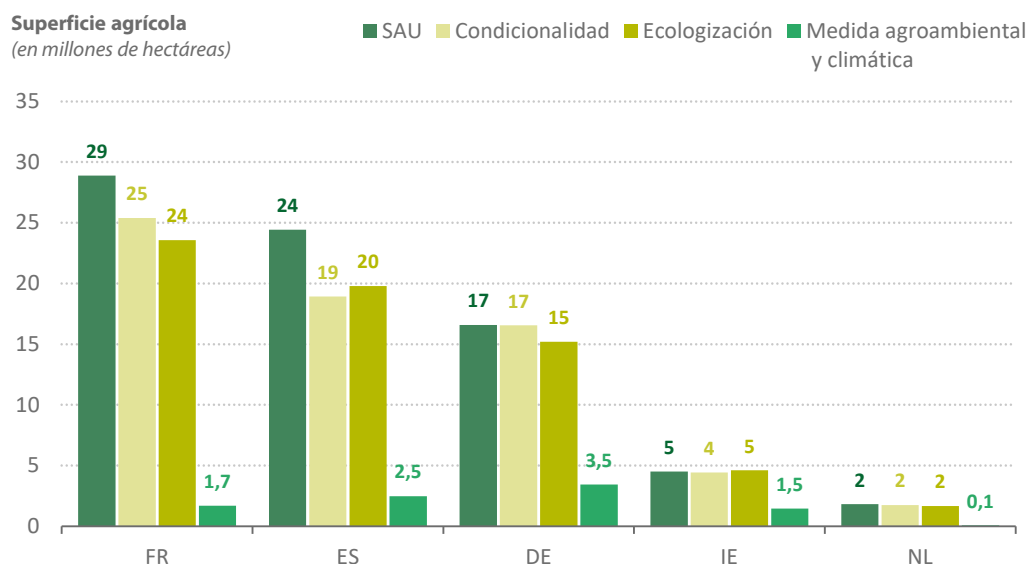
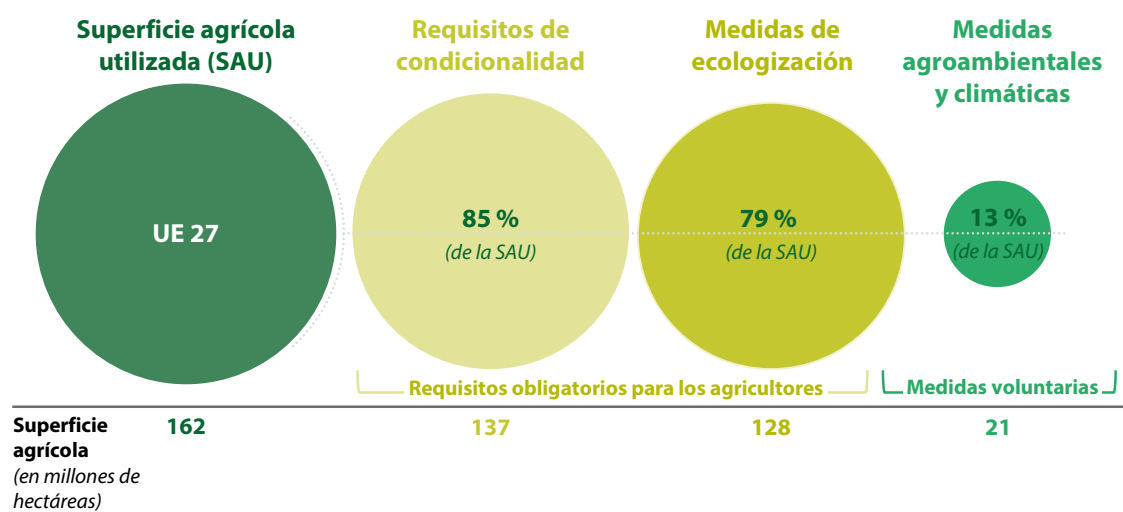
Recuadro 2

Instrumentos de la PAC y requisitos medioambientales pertinentes para la gestión del suelo y del estiércol

- La **condicionalidad** vincula a la mayoría de los beneficiarios de los pagos de la PAC al cumplimiento de las normas derivadas de la legislación medioambiental de la UE y a la obligación de mantener las tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Comprende normas obligatorias que incluyen los requisitos relacionados con la gestión del estiércol y con el suelo, como la cobertura mínima del suelo, el mantenimiento de la materia orgánica del suelo y la prevención de la erosión. Estas normas se establecen en los requisitos legales de gestión (RLG) y en las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).
- Las prácticas de **ecologización** persiguen objetivos de conservación del suelo, como la diversificación de los cultivos o el mantenimiento de pastos permanentes. Algunas superficies de interés ecológico (SIE) también pueden resultar beneficiosas para los suelos.
- En el marco de los programas de desarrollo rural (PDR), los Estados miembros pueden apoyar la consecución de los **compromisos agroambientales y climáticos**, que conllevan prácticas agrícolas voluntarias beneficiosas para el medio ambiente y suponen un esfuerzo superior al exigido por las normas obligatorias. También pueden apoyar otras medidas que pueden incidir en el suelo y el estiércol, como la ayuda a la agricultura ecológica, las inversiones, el intercambio de conocimientos y los servicios de asesoramiento.

12 La *ilustración 3* muestra la proporción de instrumentos de la PAC relevantes para el suelo en la superficie agrícola utilizada en la UE y en los cinco Estados miembros que seleccionamos para la auditoría. Esta proporción varía entre Estados miembros, pero las medidas agroambientales y climáticas voluntarias se aplican en una superficie mucho más reducida que la condicionalidad y la ecologización.

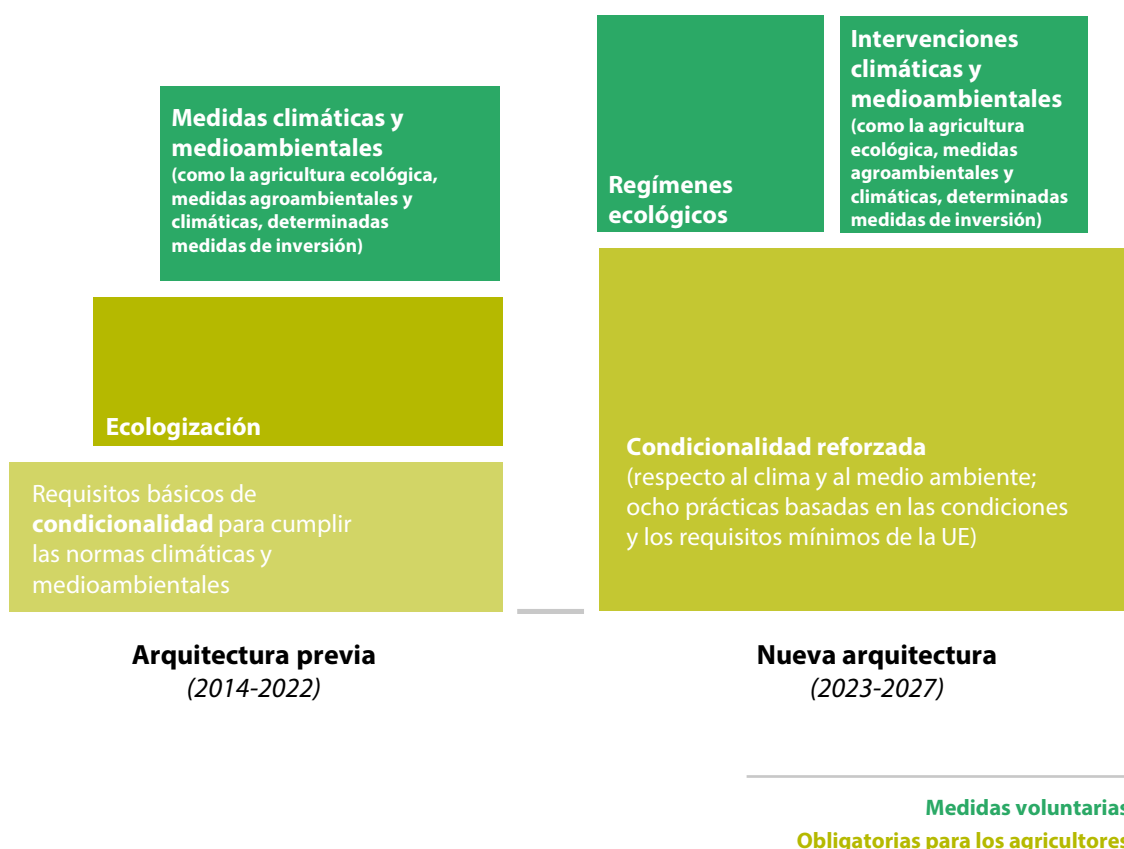
Ilustración 3 – Superficie agrícola sujeta a requisitos medioambientales en 2020



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

13 El período de programación 2014-2020 se amplió hasta 2022. Cada Estado miembro debe establecer sus medidas de la PAC en su plan estratégico para 2023-2027. En la *ilustración 4* se compara la nueva arquitectura verde con la del período de programación anterior.

Ilustración 4 – La arquitectura verde de la PAC anterior y de la nueva



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

14 La Directiva sobre nitratos se centra en la contaminación por nutrientes derivada de la agricultura y establece un límite para la aplicación del nitrógeno procedente del estiércol de granja en zonas contaminadas (*anexo I*). Promueve buenas prácticas agrarias, como la aplicación de cantidades adecuadas de nutrientes para los cultivos, la aplicación de nutrientes únicamente para el crecimiento de los cultivos y en las condiciones climáticas adecuadas, y la abstención de aplicar nutrientes en períodos con lluvias intensas o en terrenos helados.

Función de la Comisión y de los Estados miembros

15 El principio de gestión compartida se aplica a la PAC y el principio de subsidiariedad, a la Directiva sobre nitratos. Por consiguiente, tanto la Comisión como los Estados miembros comparten la responsabilidad en la ejecución de estas políticas.

16 La Comisión propone y aplica la legislación y las políticas agrícolas, medioambientales y climáticas, incluidas la PAC y la Directiva sobre nitratos. Los Estados miembros son responsables de la ejecución de estas políticas en estrecha colaboración con la Comisión, a través de planes y programas nacionales.

17 Con arreglo a la Directiva, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para hacer frente al exceso de nitratos en las aguas y aportar pruebas de que las medidas son suficientes. La Comisión debería supervisar el impacto en la calidad del agua de las medidas adoptadas por los Estados miembros y pedir actuaciones adicionales cuando tales medidas resulten insuficientes. Aunque la propia Directiva sobre nitratos no prevé sanciones, si los Estados miembros no adoptan medidas suficientes con arreglo a dicha Directiva, la Comisión puede iniciar acciones contra dichos Estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Financiación de la UE

18 La Comisión carece de una estimación del gasto de la PAC en el suelo y el estiércol. Intentamos obtener un valor aplicando el método de seguimiento utilizado por la Comisión. Aunque hemos criticado este método en el pasado¹², lo utilizamos con el fin de obtener una aproximación a la magnitud del gasto, ya que no hay otro método disponible. Con arreglo a dicho método, estimamos que la financiación de la PAC para la gestión sostenible de los suelos y el estiércol se situará en torno a los 85 000 millones de euros durante el período 2014-2020.

¹² Informe Especial 09/2022: «Gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el periodo 2014-2020».

Alcance y enfoque de la auditoría

19 El objetivo de la presente auditoría era evaluar si la Comisión y los Estados miembros utilizaron eficazmente las herramientas disponibles de la UE para gestionar de forma sostenible los suelos agrícolas y el estiércol. En particular, evaluamos:

- o si las condiciones asociadas a los pagos directos a los agricultores (normas de condicionalidad y prácticas de ecologización) eran suficientemente ambiciosas,
- o si las medidas voluntarias de la PAC en el desarrollo rural estaban bien orientadas y contaban con una financiación adecuada, y
- o el impacto de las excepciones previstas en la Directiva sobre nitratos y si la Comisión garantiza la aplicación de sus requisitos en materia de gestión del estiércol.

20 También analizamos si la Comisión y los Estados miembros evaluaron los resultados obtenidos y extrajeron las conclusiones apropiadas para prepararse frente a futuros retos. La iniciativa legislativa que prepara en 2023 la Comisión ofrece la oportunidad de elevar el rigor de las normas aplicadas a la gestión del suelo y el estiércol, y de mejorar la recogida de datos, el seguimiento y la evaluación de la salud del suelo. Esperamos que nuestra auditoría aporte valor añadido en este contexto.

21 El alcance de nuestra auditoría abarcó las medidas de la PAC y las acciones pertinentes para la gestión del estiércol emprendidas en la ejecución de la Directiva sobre nitratos. No cubre la forestación, que desempeña un papel en la protección de los suelos, ya que es una cuestión que se aborda en nuestro reciente [informe especial sobre la silvicultura](#).

22 Examinamos el período 2014-2020, con una perspectiva de futuro respecto al período 2023-2027. Entrevistamos a funcionarios de la Comisión y examinamos documentación de esta a fin de analizar la forma en que la institución había evaluado la necesidad de medidas de la Unión, diseñado tales medidas, supervisado su ejecución y valorado sus efectos. También auditamos a las autoridades pertinentes en Alemania (Baja Sajonia), Irlanda, España (Andalucía), Francia y los Países Bajos, y en ellas:

- recogimos pruebas para la auditoría a través del análisis de documentos y datos,
- entrevistamos a representantes de las autoridades responsables de diseñar y ejecutar las medidas de la Unión.

23 Seleccionamos estos Estados miembros en función de características específicas, como la naturaleza de las amenazas a los suelos agrícolas y el balance de nitrógeno (véase el *anexo II*).

24 Por último, enviamos un cuestionario a las autoridades nacionales de los 22 Estados miembros restantes, 19 de los cuales respondieron. Analizamos las respuestas recibidas, junto con nuestras demás fuentes probatorias, a la hora de formular nuestras observaciones.

Observaciones

Las condiciones de los pagos directos no son suficientemente exigentes para una gestión sostenible del suelo

Las normas de condicionalidad tienen la capacidad de hacer frente a las amenazas para la gestión de los suelos y del estiércol

25 Los requisitos en materia de condicionalidad se aplican aproximadamente al 85 % de la superficie agrícola de la UE¹³ (véase la *ilustración 3*). Esto los convierte en una herramienta potencialmente útil para abordar los problemas de gestión de los suelos y del estiércol en la UE. Examinamos en qué medida las normas (BCAM y RLG pertinentes) permiten explotar este potencial mediante la evaluación de sus requisitos en los Estados miembros seleccionados, y en qué medida dicho potencial se reduce debido a la superposición de normas.

26 El Reglamento de la PAC¹⁴ incluye tres normas pertinentes para la gestión del suelo, diseñadas a fin de promover las prácticas beneficiosas para los suelos y prohibir las nocivas. Se refieren a la cobertura mínima del suelo (BCAM 4), a las prácticas de gestión mínima de las tierras para limitar la erosión (BCAM 5) y al mantenimiento de la materia orgánica en el suelo (BCAM 6).

27 Los Estados miembros son responsables de establecer requisitos específicos en el ámbito nacional que les permitan centrarse en los problemas más importantes a los que se enfrentan. Por ejemplo, en Irlanda, donde la mayor parte de las tierras agrícolas se dedica al pastoreo de ganado, las autoridades centraron los requisitos de la BCAM 5 en evitar el pastoreo excesivo y el pisoteo del suelo. En Francia, el arado vertical está prohibido en parcelas con una pendiente superior al 10 %.

28 Además de las tres normas relacionadas con el suelo, los artículos 4 y 5 de la Directiva sobre nitratos están comprendidos en el marco de la condicionalidad con arreglo al RLG 1 «Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos». Esto se aplica a todos los beneficiarios en las áreas designadas como zonas

¹³ Valor de 2020 basado en el indicador «*Superficie agrícola sujeta a requisitos medioambientales*».

¹⁴ Anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.

vulnerables a los nitratos. Revisamos los requisitos establecidos por los Estados miembros para garantizar una gestión sostenible del estiércol (véase el [recuadro 3](#) como ejemplo de estos requisitos en el caso de Francia). Constatamos que, en los Países Bajos, aunque se habían definido los requisitos del RLG 1, estos incluían prácticas habituales, como la prohibición de la aplicación de estiércol en tierras cultivables con una pendiente del 18 % o más.

Recuadro 3

Requisitos establecidos en Francia con arreglo al RLG 1

- 1) Respetar los períodos durante los que se prohíbe la aplicación.
- 2) Presencia de suficiente capacidad de almacenamiento de estiércol.
- 3) Respeto del balance en la fertilización con nitrógeno.
- 4) Análisis del suelo.
- 5) Cumplimiento del límite anual de 170 kg/ha de nitrógeno de la superficie agrícola utilizada.
- 6) Cumplimiento de condiciones específicas de aplicación.
- 7) Presencia de una cubierta vegetal para limitar las fugas de nitrógeno durante los periodos de lluvia.
- 8) Presencia de una cubierta vegetal permanente a lo largo de determinados cursos de agua.

29 También constatamos que el amplio alcance del RLG 1 se solapa con las BCAM y, por lo tanto, reduce su potencial para hacer frente a las amenazas a la gestión del suelo y el estiércol. Por ejemplo, en Francia, la BCAM 4 relativa a la cobertura mínima del suelo solo se aplica a las zonas vulnerables a los nitratos, lo que constituye ya una condición aplicada en el marco del RLG 1. En consecuencia, el 11 % de las tierras cultivables en Francia quedaron desnudas en 2017. Del mismo modo, en Irlanda, Alemania y los Países Bajos, los requisitos en el marco de la BCAM 1 se solapan con los requisitos del RLG 1. La Comisión confirmó que el objetivo de la BCAM 4 es abordar la protección mínima del suelo con independencia de las acciones previstas en la Directiva sobre nitratos.

Los requisitos de condicionalidad pueden contribuir a la salud del suelo pero frecuentemente conllevan escasas mejoras de las prácticas agrícolas

30 Los Estados miembros deberían establecer requisitos que tengan un efecto positivo en la salud de los suelos. El nivel de los requisitos es apropiado cuando la aplicación de normas comienza a tener un efecto positivo en la salud de los suelos en grandes áreas. En las primeras etapas de la política de condicionalidad, en nuestro [informe de 2008](#), indicamos que, dado que se aplicaban a todos los agricultores, los requisitos y normas de condicionalidad debían fijarse en un nivel mínimo razonable. Analizamos las normas y requisitos en los Estados miembros seleccionados, así como la información de la Comisión para evaluar si el nivel de los requisitos era suficientemente elevado.

31 El informe de la Comisión que evalúa los resultados de la PAC reconoce que «*en general, los Estados miembros no han utilizado plenamente los instrumentos de adaptación de la PAC disponibles (por ejemplo, la condicionalidad)*»¹⁵. En su evaluación de las medidas de la PAC relacionadas con los recursos naturales¹⁶, la Comisión concluyó que los Estados miembros optaron por un enfoque minimalista respecto a determinadas condiciones de condicionalidad y ecologización más generalizadas. Nuestra revisión de los Estados miembros seleccionados confirma tal conclusión en cuanto a la gestión del suelo y el estiércol. Constatamos que los requisitos en el ámbito de los Estados miembros con arreglo a las normas relacionadas con el suelo exigían a menudo cambios escasos o nulos en las prácticas agrícolas existentes.

32 Examinamos las faltas de conformidad detectadas por las autoridades nacionales en los Estados miembros seleccionados. Por ejemplo, en los Países Bajos, a lo largo del período 2016-2021, no se detectó ninguna falta de conformidad en cuanto a las tres normas relacionadas con el suelo. Este dato constituye un indicio de que tales normas no son exigentes.

¹⁵ COM(2021) 815 final, Informe sobre la aplicación del marco común de seguimiento y evaluación, 16.12.2021, p. 8.

¹⁶ Evaluación del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2021) 425 final, Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), p. 2.

33 La BCAM 4 sobre la cobertura mínima del suelo es aplicable a las tierras de cultivo. En Irlanda, el 92 % de la superficie agrícola utilizada corresponde a pastos, de modo que la norma solo se aplica a una superficie limitada. En España y Alemania, esta BCAM impone restricciones a los agricultores. Por ejemplo, en España, la BCAM que establece requisitos adicionales en el caso de los terrenos inclinados con respecto a las tierras en barbecho y los cultivos permanentes ha dado lugar a un número relativamente elevado de casos de no conformidad.

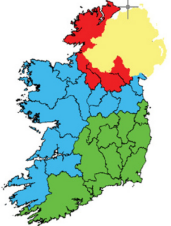
34 No encontramos indicios en ninguno de los cinco Estados miembros seleccionados de que la BCAM 6, relativa al mantenimiento del nivel de materia orgánica en el suelo, mediante la prohibición de la quema de rastrojos, requiera algún cambio en las prácticas agrícolas existentes.

35 Esto se aplica a la BCAM 5, sobre gestión mínima de tierras, aunque en menor medida. Un ejemplo es la prohibición de trabajar en parcelas saturadas de agua en Francia, que constituye ya una práctica actual.

36 Sí encontramos buenas prácticas que reforzaron la eficacia de los mecanismos establecidos para la gestión sostenible del estiércol. En particular, tres de los Estados miembros seleccionados declararon todo su territorio como zonas vulnerables a los nitratos (Alemania, Irlanda y los Países Bajos), lo que maximiza el ámbito de aplicación del RLG 1.

37 En Irlanda, las capacidades para el almacenamiento de estiércol y los períodos e los que está prohibida su aplicación se diferencian en tres zonas definidas según parámetros como el tipo de suelos y las precipitaciones (véase la *ilustración 5*). Irlanda también ha establecido disposiciones en el marco del RLG 1 relativas a la aplicación de fosfatos, así como de nitrógeno. Aunque no es obligatorio, responde a una necesidad nacional específica, ya que Irlanda posee uno de los mayores excedentes de fósforo de la UE.

Ilustración 5 – Regionalización de dos componentes fundamentales del RLG 1 en Irlanda

Zonas	Componente fundamental: Capacidad de almacenamiento requerida por zonas	Componente fundamental: Período de aplicación prohibida por zonas																				
	A 16 semanas	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo de fertilizante</th> <th>Fecha de inicio</th> <th>Zona A</th> <th>Zona B</th> <th>Zona C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Químico</td> <td>15 de septiembre a</td> <td>12 de enero</td> <td>15 de enero</td> <td>31 de enero</td> </tr> <tr> <td>Orgánico</td> <td>15 de octubre a</td> <td>12 de enero</td> <td>15 de enero</td> <td>31 de enero</td> </tr> <tr> <td>Estiércol de granja</td> <td>1 de noviembre a</td> <td>12 de enero</td> <td>15 de enero</td> <td>31 de enero</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo de fertilizante	Fecha de inicio	Zona A	Zona B	Zona C	Químico	15 de septiembre a	12 de enero	15 de enero	31 de enero	Orgánico	15 de octubre a	12 de enero	15 de enero	31 de enero	Estiércol de granja	1 de noviembre a	12 de enero	15 de enero	31 de enero
	Tipo de fertilizante		Fecha de inicio	Zona A	Zona B	Zona C																
	Químico		15 de septiembre a	12 de enero	15 de enero	31 de enero																
	Orgánico		15 de octubre a	12 de enero	15 de enero	31 de enero																
	Estiércol de granja		1 de noviembre a	12 de enero	15 de enero	31 de enero																
B 18 semanas																						
C (Donegal y Leitrim) 20 semanas																						
C (Cavan y Monaghan) 22 semanas																						

Fuente: Department of Agriculture, Food and the Marine, [Cross-compliance requirements explanatory handbook](#), pp. 11 y 13.

38 En Alemania y Francia, las autoridades reforzaron los requisitos de condicionalidad en las zonas contaminadas por nitratos. En España, los requisitos de la BCAM 6 también abarcan la aplicación de purines, lo que amplía el alcance del requisito más allá de las zonas vulnerables a los nitratos.

El nivel de ambición y los efectos de la condicionalidad en la gestión sostenible de los suelos y del estiércol siguen en gran medida sin evaluarse

39 La Comisión llevó a cabo una revisión anual de las medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar las BCAM, desde la perspectiva de la exhaustividad y la compatibilidad con las disposiciones del [Reglamento \(UE\) n.º 1306/2013](#). Sin embargo, no comentó el nivel de ambición de las normas.

40 La revisión efectuada por la Comisión de los planes estratégicos nacionales de la PAC indica que la evaluación de la ambición medioambiental y climática debe tener en cuenta todos los instrumentos de la PAC que actúan en sinergia, no solo la condicionalidad. Así pues, la Comisión lleva a cabo una evaluación global de las ambiciones medioambientales de la PAC, sin distinguir entre los requisitos de condicionalidad obligatorios y los de las medidas voluntarias.

41 En nuestro informe de 2016 [sobre la condicionalidad](#), señalamos un control insuficiente de la condicionalidad por parte de la Comisión. Así lo confirma la evaluación de impacto que acompañó a las propuestas legislativas para la PAC posterior a 2020¹⁷.

42 El efecto de la condicionalidad en la gestión sostenible del suelo y el estiércol sigue en gran medida sin evaluarse. Tal fue el caso en nuestros cinco Estados miembros seleccionados. Nuestra encuesta confirma además esta falta de evaluación: muy pocas de las respuestas facilitadas podían demostrar tal evaluación. Sin embargo, la Comisión publicó en noviembre de 2020 un estudio específico: [study on the impact of the CAP on sustainable management of soil](#).

No hay cambios suficientes en las condiciones asociadas a los pagos directos en el período 2023-2027

43 Más de la mitad de los consultados en nuestra encuesta respondieron que no se habían producido cambios significativos en las normas de condicionalidad para la protección del suelo de 2014-2022. Solo el 13 % de los encuestados calificó los cambios en las BCAM de especialmente relevantes para la protección de los suelos agrícolas y/o la gestión del estiércol en el periodo 2023-2027 de la PAC. Para evaluar mejor el riesgo de cambios insuficientes en el contenido de los requisitos de condicionalidad para el período 2023-2027, revisamos las normas y requisitos clave para ese período en los cinco Estados miembros que auditamos.

44 Un cambio importante en el diseño de la PAC para el período 2023-2027 es la integración del requisito de llevar a cabo prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, conocido como «ecologización», en el marco de una condicionalidad reforzada (véase el apartado **13**). Una de las principales consecuencias de este cambio es la reducción del número de explotaciones exentas de ecologización, y la imposición a una población más amplia de la obligación de aplicar las normas. Constatamos que tales exenciones respecto a las normas de ecologización estaban generalizadas en el período de 2014-2022 ([recuadro 4](#)).

¹⁷ SWD(2018) 301 final; 1.6.2018; parte 1/3; p. 9.

Recuadro 4

Exenciones a los requisitos de ecologización

En Francia, estimamos que únicamente en torno al 35 % de las explotaciones estaban obligadas a aplicar las tres prácticas de ecologización (diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes, superficies de interés ecológico) durante el período 2017-2019.

En Irlanda, el 94 % de las explotaciones están exentas de la aplicación de las prácticas relativas a la diversificación de los cultivos y a las superficies de interés ecológico, principalmente porque el 90 % de su superficie agrícola se dedica a pastos permanentes.

El umbral del tamaño de las explotaciones de 15 hectáreas introducido por la legislación de la UE parece demasiado elevado en el caso de España debido a la estructura del sector agrícola, lo que permite numerosas exenciones a la aplicación de las SIE: en 2020, el 64 % de las explotaciones estaban exentas de los requisitos relativos a las SIE.

45 Sin embargo, se corre el riesgo de que el impacto de esta extensión de los requisitos de ecologización a una población más amplia sea escaso. En dos de nuestros informes especiales anteriores [sobre ecologización](#) y [sobre biodiversidad en las tierras de cultivo](#) se pusieron de relieve los límites de los efectos de la ecologización en los cambios en las prácticas agrícolas. Según un reciente estudio alemán, que evaluó la contribución de las medidas de ecologización a la reducción de las amenazas a los suelos agrícolas¹⁸, el subsidio agrícola anual pagado a las explotaciones por la ecologización asciende a 1 500 millones de euros, mientras que el coste para las explotaciones se estimó en 190 millones de euros. El informe concluía que los elevados importes de financiación solo ejercieron un impacto medioambiental bajo.

46 El [Reglamento de 2021](#) sobre los planes estratégicos de la PAC establece el principio de que los Estados miembros asuman una mayor ambición respecto a los objetivos medioambientales y climáticos. Un ejemplo del Reglamento era la sustitución de un requisito sobre la diversificación de cultivos por otro más exigente sobre la rotación de cultivos. En nuestra revisión no identificamos ningún caso en el que las

¹⁸ [Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten](#) – «Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II», Norbert Röder, Andrea Ackermann, Sarah Baum, Johannes Wegmann – Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Jörn Strassemeyer, Franz Pöllinger – Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow, 71/2021.

condiciones se hubieran suavizado, excepto en el de la BCAM 6 (véase el apartado 47). Sin embargo, constatamos que, en Francia, la autoridad medioambiental identificó claramente el riesgo de un aumento limitado de la ambición medioambiental al evaluar el plan estratégico.

47 La Comisión concluyó que el nuevo diseño de la antigua BCAM 4 relativa a la cobertura mínima del suelo era más completo. Sin embargo, también llegó a la conclusión de que la antigua BCAM 5 no había experimentado cambios significativos. Además, determinó que no se había producido ningún cambio en la esencia de la antigua BCAM 6, cuyo objetivo original era proteger la materia orgánica del suelo mediante prácticas adecuadas y que no se limitaba a la prohibición de la quema de rastrojos. La nueva versión de esta BCAM se centra exclusivamente en esta práctica, por lo que, efectivamente, se han flexibilizado las condiciones.

48 Nuestra revisión también puso de relieve que, a pesar de ciertas mejoras como las de España y Alemania, los cambios en las condiciones de aplicación de las BCAM relacionadas con el suelo siguen siendo limitados en general para el período 2023-2027 en comparación con las de 2014-2022 (*anexo III*).

49 El marco de la UE para 2023-2027 incluye un nuevo RLG para velar por la ejecución de algunas disposiciones de la [Directiva marco sobre el agua](#). Consideramos que esta inclusión es relevante para la gestión del estiércol. Por ejemplo, en España, este nuevo RLG prohíbe la creación o el mantenimiento de acumulaciones de estiércol u otros fertilizantes inorgánicos que puedan dar lugar a la lixiviación de nitratos del suelo.

50 Sin embargo, el RLG que dispone la ejecución de la Directiva sobre nitratos permanece invariable en su ámbito de aplicación a escala de la UE¹⁹ para el período 2023-2027. Solo encontramos una condición (no apilar estiércol durante los periodos de lluvias entre el 1 de septiembre y el 31 de marzo) que se añadirá al marco de RLG existente [en España (Andalucía)]. No pudimos identificar cambios importantes en la ejecución del RLG en Irlanda, mientras que, en los Países Bajos y Francia, no se había actualizado el RLG en la fecha de la auditoría.

¹⁹ Anexo III – [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC).

51 Para proteger los suelos ricos en carbono, el marco de 2023-2027 incluye una nueva BCAM sobre la protección de humedales y turberas (BCAM 2). Según la Comisión, once Estados miembros decidieron aplicar la BCAM 2 a partir de 2023. El [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#) permite una aplicación diferida hasta 2024 o 2025, ya que se podrían seguir requiriendo trabajos preparatorios. Constatamos que ninguno de los Estados miembros seleccionados se encontraba en disposición de aplicar esta BCAM antes de 2024 en todo su territorio.

Orientación limitada de las medidas voluntarias y evaluación insuficiente de su impacto

Escasa financiación del desarrollo rural destinada a las zonas con los problemas más acuciantes en materia de suelo.

52 Para maximizar sus efectos, consideramos que debería haberse asignado una financiación suficiente a las zonas con problemas de suelo acuciantes. Revisamos si los pagos agroambientales estaban bien orientados a este respecto.

53 Constatamos que la Comisión ha detectado una falta general de financiación orientada de forma específica. En su evaluación de las medidas de la PAC relacionadas con los recursos naturales²⁰, la Comisión concluyó que los Estados miembros optaron por no asignar más financiación a las medidas con una orientación más específica, y que el diseño general de la política no abordaba determinadas presiones y necesidades suficientemente.

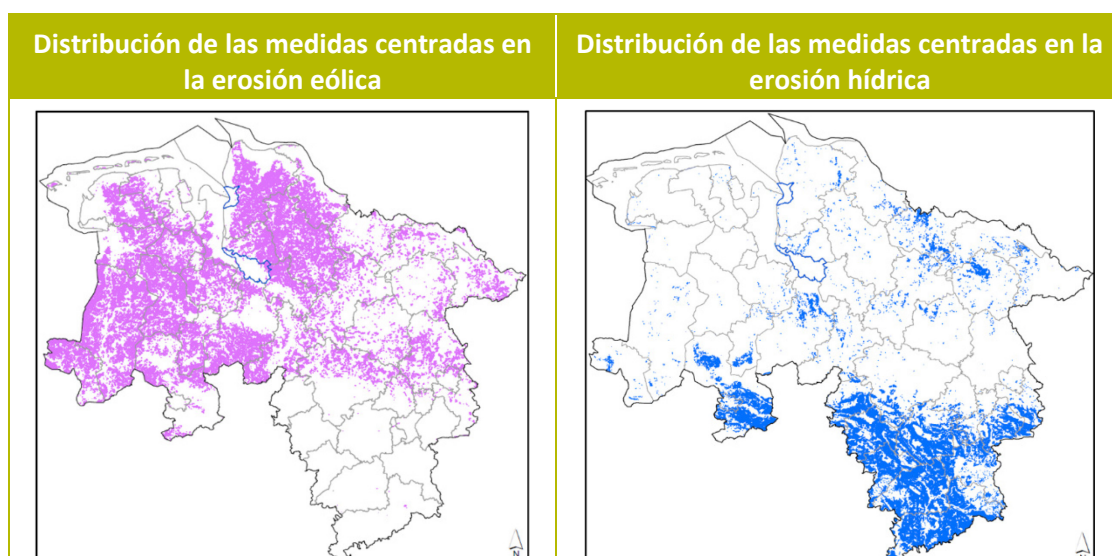
54 Nuestra revisión de determinados programas de desarrollo rural puso de relieve una amplia variedad de enfoques para orientar, ya fuera geográficamente o por tipo de agricultura, las medidas agroambientales y climáticas en relación con la biodiversidad, el agua y el suelo. Esto afectó al grado en que los fondos se asignaron a las zonas con los problemas más acuciantes en materia de suelo y a la capacidad de determinar el impacto del gasto.

²⁰ Evaluación del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), p. 2.

55 En España (Andalucía) las medidas que representan casi todo el gasto previsto en lo que atañe a los suelos se orientan geográficamente. Sin embargo, aunque las autoridades españolas determinaron que el 26 % de la superficie agrícola presentaba un elevado riesgo de erosión, menos de una cuarta parte del gasto en el marco de las medidas sobre el suelo cubría tales zonas de riesgo.

56 Alemania (Baja Sajonia) asigna una pequeña proporción de la financiación a las medidas relativas al suelo, y otra más elevada a la financiación de las medidas relativas a la biodiversidad y el agua, algunas de las cuales contribuyen de manera secundaria a la protección del suelo. Las autoridades utilizaron medidas agroambientales y climáticas orientadas geográficamente para combatir la erosión eólica en la parte septentrional y la erosión hídrica en la parte meridional de la región (*ilustración 6*) en lo que atañe a las medidas relativas al suelo. Estas medidas representaban el 3,7 % de los fondos y cubrían menos del 0,2 % de la superficie subvencionada, y se informó de que habían ejercido un efecto significativo.

Ilustración 6 – Distribución de las medidas agroambientales y climáticas en Baja Sajonia



Fuente: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Producido por SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

57 Francia (Mediodía-Pirineos) desarrolló medidas para mejorar el sistema de explotación agraria en su conjunto, en lugar de centrarse geográficamente en los problemas del suelo. Aunque las medidas relacionadas con la biodiversidad y con el agua también pueden contribuir a la protección del suelo, un estudio nacional confirma esta falta de atención a las cuestiones relativas al suelo en todos los PDR regionales franceses²¹.

58 En el caso de algunas medidas agroambientales, Irlanda aplica un enfoque de tres niveles para dirigir sus actuaciones a determinados tipos de explotaciones. Por ejemplo, uno de los niveles otorga un acceso prioritario a los ganaderos intensivos y a los agricultores con más de 30 hectáreas de cultivos herbáceos. A pesar de esta priorización, la asunción de las medidas se concentró fundamentalmente en pequeñas explotaciones o explotaciones a tiempo parcial. Esto se debió a que las medidas resultaron menos atractivas financieramente de lo que se había previsto para las explotaciones intensivas de mayor tamaño, a tiempo completo, en el sur y el este del país, donde se dan las mayores presiones ambientales causadas por la agricultura.

59 Los Países Bajos solo han desarrollado medidas relacionadas con la biodiversidad y el agua. Aunque estas medidas podrían ejercer efectos positivos en los suelos, ninguna se ha centrado en zonas con problemas conocidos en esta materia, como la compactación, la disminución de la materia orgánica del suelo, la reducción de la biodiversidad o la erosión del suelo.

60 Por lo que respecta a la suficiencia de la financiación, consideramos que la asignación de recursos financieros debe reflejar tanto la gravedad de los problemas de identificados en relación con el suelo como las mejoras que deben lograrse dentro del período²². Tales mejoras deben demostrarse mediante un nivel de asunción adecuada de las medidas y el establecimiento de objetivos.

61 Constatamos que los Estados miembros seleccionados asignaban generalmente fondos con arreglo a criterios como la aceptación previa de medidas similares, los recursos financieros disponibles y la naturaleza de las necesidades identificadas.

²¹ Centre d'études et de prospective – «Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux» – N.º 162 – marzo de 2021, p. 4.

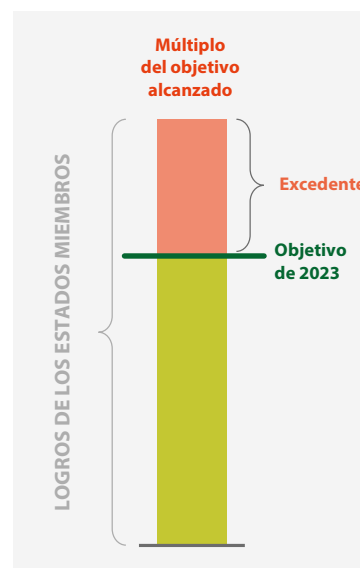
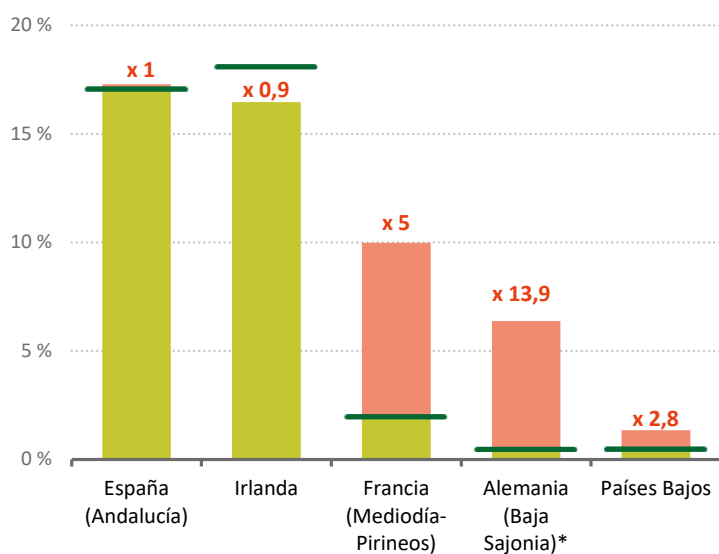
²² Informe Especial 07/2011: «¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?», apartado 91.

62 En todos los Estados miembros seleccionados, las medidas relativas al suelo formaban parte de un paquete de medidas medioambientales en materia de biodiversidad, agua y suelos. La limitada orientación específica de las medidas sobre el suelo dificulta la cuantificación del gasto dedicado a ellas. Cuando se pudo cuantificar, como en el caso de España, Irlanda y Alemania, constatamos una variación significativa en los fondos asignados a las medidas relativas al suelo, que oscilaba entre el 45,8 % de este paquete en Irlanda y el 3,9 % en Alemania (Baja Sajonia).

63 La falta de medidas específicas sobre el suelo dificulta que los Estados miembros determinen el nivel de financiación necesario para abordar los problemas del suelo y cumplan los objetivos establecidos en los PDR para el porcentaje de tierras agrícolas objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión del suelo o prevenir la erosión de este. Nuestro análisis sugiere que los Estados miembros establecieron objetivos muy poco ambiciosos para 2023. En la *ilustración 7* se muestra que estos objetivos se alcanzaron en gran medida en Irlanda y España, o que se sobrepasaron ampliamente en Francia (Mediodía-Pirineos), en Alemania (Baja Sajonia), en una etapa temprana del período, y en los Países Bajos en 2020.

Ilustración 7 – Consecución del objetivo de 2023 fijado respecto a la proporción de tierras agrícolas objeto de contratos de gestión con el fin de mejorar la gestión del suelo o prevenir su erosión

Porcentaje de tierras agrícolas objeto de contratos de gestión con el fin de mejorar la gestión del suelo y prevenir su erosión



(*) En el caso de Baja Sajonia, el objetivo del 0,46 % se ajustó en 2021 al 1,96 % en una modificación del programa, y la adopción supera el triple del objetivo ajustado.

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

Los programas de desarrollo rural contenían pocas medidas de gestión del estiércol, a pesar de los problemas conocidos con los excedentes de nitrógeno

64 Como parte de los esfuerzos para abordar el excedente de nitrógeno, habríamos esperado que las autoridades de los Estados miembros incluyeran medidas en sus PDR para mejorar la gestión del estiércol en las zonas más afectadas y para fomentar la asunción de tales medidas por parte de los agricultores. En nuestro examen de los PDR seleccionados, encontramos pocas medidas encaminadas a mejorar la gestión del estiércol en zonas en las que se sabe que existe un excedente de nitrógeno.

65 Alemania (Baja Sajonia) notificó un exceso de nitrógeno de hasta 120 – 162 kg/ha en 2016-2019, lo que sitúa esas cifras en la categoría superior de excedentes. Solo un 1 % del presupuesto global se asignó directamente a este problema y las correspondientes medidas agroambientales y climáticas no siempre se centraron en las zonas con exceso de nitrógeno.

66 En España (Andalucía), el excedente de nitrógeno por hectárea aumentó en torno a un 90 % entre 2013 y 2017. No encontramos ninguna medida de desarrollo rural destinada directamente a mejorar la gestión del estiércol, y solo una medida que limita la densidad animal por hectárea, lo que podría contribuir indirectamente a reducir el exceso de nitrógeno por hectárea.

67 Según la Comisión²³, en 2016-2019, el excedente total de nitrógeno en Irlanda fue un 39 % superior al del período de notificación anterior. En el PDR, la mayoría de las acciones dirigidas a la gestión del estiércol consistían en medidas de puesta en común de conocimientos y de inversión, en lugar de medidas relativas a la biodiversidad, el agua o el suelo. Estimamos que el gasto en la gestión del estiércol representaba el 1,4 % del gasto total en desarrollo rural. El excedente de fósforo de Irlanda sigue siendo uno de los más altos en la UE²⁴ (véase el apartado 37).

68 Durante el mismo período, en los Países Bajos, el excedente de nitrógeno, especialmente del procedente del estiércol, aumentó en un 10 %. No se previeron medidas de desarrollo rural ni se asignaron fondos de la UE para abordar el problema.

²³ SWD(2021) 1001 final, Parte 22/38, p. 403.

²⁴ *Ibid.*, p. 421.

69 En Francia (Bretaña), la gestión del estiércol se identificó como un problema importante, y se planificaron medidas específicas de desarrollo rural para abordarlo que, con arreglo a nuestra estimación, representaban en torno al 30 % del presupuesto del PDR 2014-2020. Sin embargo, la asunción ulterior de las medidas pertinentes por parte de los agricultores fue escasa en las zonas con exceso de nitrógeno²⁵.

Las evaluaciones de los Estados miembros proporcionaron poca información sobre el impacto de las medidas voluntarias

70 Para orientar eficazmente los recursos, los Estados miembros necesitan información suficiente, pertinente y fiable sobre la contribución de las medidas voluntarias a la tarea de abordar los problemas del suelo y el estiércol. Examinamos las disposiciones de seguimiento y evaluación de las medidas voluntarias de desarrollo rural en los cinco Estados miembros auditados, con el fin de evaluar la calidad de la información sobre la gestión sostenible del suelo y el estiércol facilitada a escala de la UE y de los Estados miembros.

71 En general, constatamos que los Estados miembros proporcionan poca información sobre la contribución realizada por las medidas voluntarias en lo que se refiere a la mejora de la gestión sostenible del suelo y del estiércol, lo que a su vez limita la capacidad de la Comisión para ofrecer una visión global a escala de la Unión.

72 En sus informes anuales de ejecución correspondientes a 2018, los Estados miembros estaban obligados²⁶ a facilitar información sobre la medida en que sus intervenciones en los PDR apoyaban la prevención de la erosión del suelo y la mejora de su gestión. De los cinco Estados miembros seleccionados, solo España (Andalucía) facilitó una estimación de la contribución realizada por las medidas voluntarias relativas a las condiciones del suelo, y únicamente Irlanda proporcionó una estimación relativa a la gestión del estiércol.

²⁵ [La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne](#), Tribunal de Cuentas de Francia, julio de 2021, pp. 67 a 69.

²⁶ Anexo V del [Reglamento \(UE\) n.º 808/2014](#), por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

73 Por ejemplo, en España (Andalucía), las autoridades llevaron a cabo un estudio que mostraba que la cobertura del suelo mediante plantas, en los casos en los que se aplicaba tal método, podía reducir la erosión en un 66 %. En su informe correspondiente a 2018²⁷, estimaron que, entre 2015 y 2018, las medidas del PDR evitaron pérdidas de suelo de 2,3 millones de toneladas. En su informe²⁸ de 2018, las autoridades nacionales irlandesas estimaron que las medidas del PDR darían lugar a una reducción anual a largo plazo de entre el 5 % y el 9 % del nitrato, el fósforo, el óxido nitroso y el metano.

74 En los informes que revisamos, también encontramos casos de indicadores de impacto que faltaban (Francia) o no estaban actualizados [Francia, Alemania, España (Andalucía)]. El tipo de indicador más comúnmente utilizado sigue siendo el de realización. En Irlanda, por ejemplo, el informe de 2018 utiliza la información sobre las realizaciones para referir progresos satisfactorios en la consecución del objetivo en materia de suelos, pero no proporciona información específica basada en los resultados en su respuesta a la pregunta común de evaluación relacionada con el suelo. En los Países Bajos no existen los correspondientes indicadores ni evaluaciones, ya que el PDR no incluye ninguna medida de gestión del estiércol.

75 En particular, dos factores limitan la disponibilidad de información suficiente y oportuna sobre la contribución realizada por las medidas voluntarias a la resolución de los problemas del suelo. En primer lugar, la complejidad inherente a la lógica de intervención de la PAC²⁹ dificulta enormemente establecer relaciones de causa y efecto y evaluar la contribución de medidas específicas para lograr un objetivo determinado. En los Estados miembros seleccionados, encontramos explicaciones de algunas de las limitaciones en la evaluación de la contribución de la PAC. Por ejemplo, en Francia, las autoridades reconocieron las dificultades para distinguir los efectos reales de las medidas de la PAC en las concentraciones de efluentes, ya que el PDR no incluía medidas destinadas específicamente a la gestión de los efluentes ganaderos.

²⁷ Informe para Andalucía, junio de 2019, p. 468.

²⁸ Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland (2014-2020), agosto de 2019, p 172.

²⁹ Evaluación del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2021) 424 final, Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), p. 12.

76 En segundo lugar, como se señala en la propia evaluación de la Comisión, existe una disponibilidad limitada de datos exactos, detallados, oportunos y homogéneos, y se requiere tiempo para que los resultados de las medidas sean visibles³⁰. El informe de la Comisión sobre los resultados de la PAC en relación con sus objetivos también destaca estas cuestiones³¹. Constatamos que, en lo que respecta a la compactación, la salinización y la contaminación, faltan datos sobre la ubicación, la extensión y la gravedad de estos fenómenos en todos los Estados miembros, y tampoco existen datos de la UE que demuestren un cambio en la biodiversidad de los suelos. Desde 2018, el Centro Común de Investigación de la Comisión ha incluido preguntas sobre la biodiversidad de los suelos en una encuesta específica, que proporcionará una base de referencia para el seguimiento y la notificación de cambios en el futuro.

77 Asimismo, faltan datos sobre la cantidad y la calidad del estiércol³². La primera se estima en función de la población animal y aplicando factores de emisiones.

Las excepciones y la falta de datos limitan la eficacia de las restricciones a la aplicación del estiércol

Aumento de la contaminación del suelo en las explotaciones que se beneficiaron de una excepción respecto a los límites de nitrógeno.

78 La [Directiva sobre nitratos](#)³³ limita la cantidad de estiércol animal que cada explotación puede aplicar a terrenos que contienen 170 kg/ha de nitrógeno. La Comisión puede conceder una excepción a este límite si determinados criterios objetivos demuestran que la cantidad de nitrógeno fijada y las demás condiciones no darán lugar a un aumento de la contaminación del agua por nitratos. Analizamos las tendencias de los balances de nutrientes para el nitrógeno y el fosfato sobre la base del informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva sobre nitratos para el

³⁰ Evaluación del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), p. 2.

³¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del marco común de seguimiento y evaluación, incluida una evaluación de los resultados de la política agrícola común 2014-2020, [COM\(2021\) 815 final](#), p. 7.

³² [Manure management and soil biodiversity](#), Julia Köninger y otros, 2021.

³³ Directiva ([91/676/CEE](#)) del Consejo, anexo III, punto 2, letra b).

período 2016-2019³⁴, y de nuestra revisión de los cinco Estados miembros seleccionados.

79 En general, la Comisión informó de que «en el caso de la Europa de los Veintisiete más el Reino Unido, entre los períodos de notificación de 2008-2011 y 2012-2015, el balance neto de nitrógeno y el de fosfato aumentaron ligeramente [a] nivel de la Europa de los Veintiocho». Para el período 2016-2019, estas cifras no se encontraban disponibles a escala de la UE a finales de 2022, ya que ocho Estados miembros no habían facilitado los datos necesarios. Nuestra revisión de los Estados miembros seleccionados muestra que las tendencias en los balances de nutrientes variaban considerablemente (véase el [cuadro 1](#)).

Cuadro 1 – Cambios en los balances de nutrientes

Estado miembro	Variación del balance de nitrógeno bruto entre 2012-2015 y 2016-2019 (en kg por ha de superficie agrícola utilizada).	Variación del balance bruto de fosfato entre 2012-2015 y 2016-2019 (en kg por ha de superficie agrícola utilizada).
Alemania	-10,3	-1,7
España	9,1	3,8
Francia	0,1	0,6
Irlanda	13,5	2,4
Países Bajos	17,2	0,1

Fuente: Comisión, SWD(2021) 1001 final, parte 1/38, cuadros 15 y 17.

80 Alemania ha disminuido su excedente de nutrientes y Francia lo ha contenido. Las autoridades francesas afirmaron que las tendencias en la calidad del agua muestran una evolución favorable en las cuencas ganaderas intensivas en el oeste de Francia y una evolución más bien desfavorable en las zonas de cultivo. En España (Andalucía), constatamos que el excedente de nitrógeno por hectárea aumentó en torno al 90 % entre 2013 y 2017. Tras una década de descenso constante, en 2017 el nivel se acercaba al máximo alcanzado en 2000³⁵.

³⁴ COM(2021) 1000 final, p. 3.

³⁵ Informe sobre nitratos 2016-2019 España, p. 117.

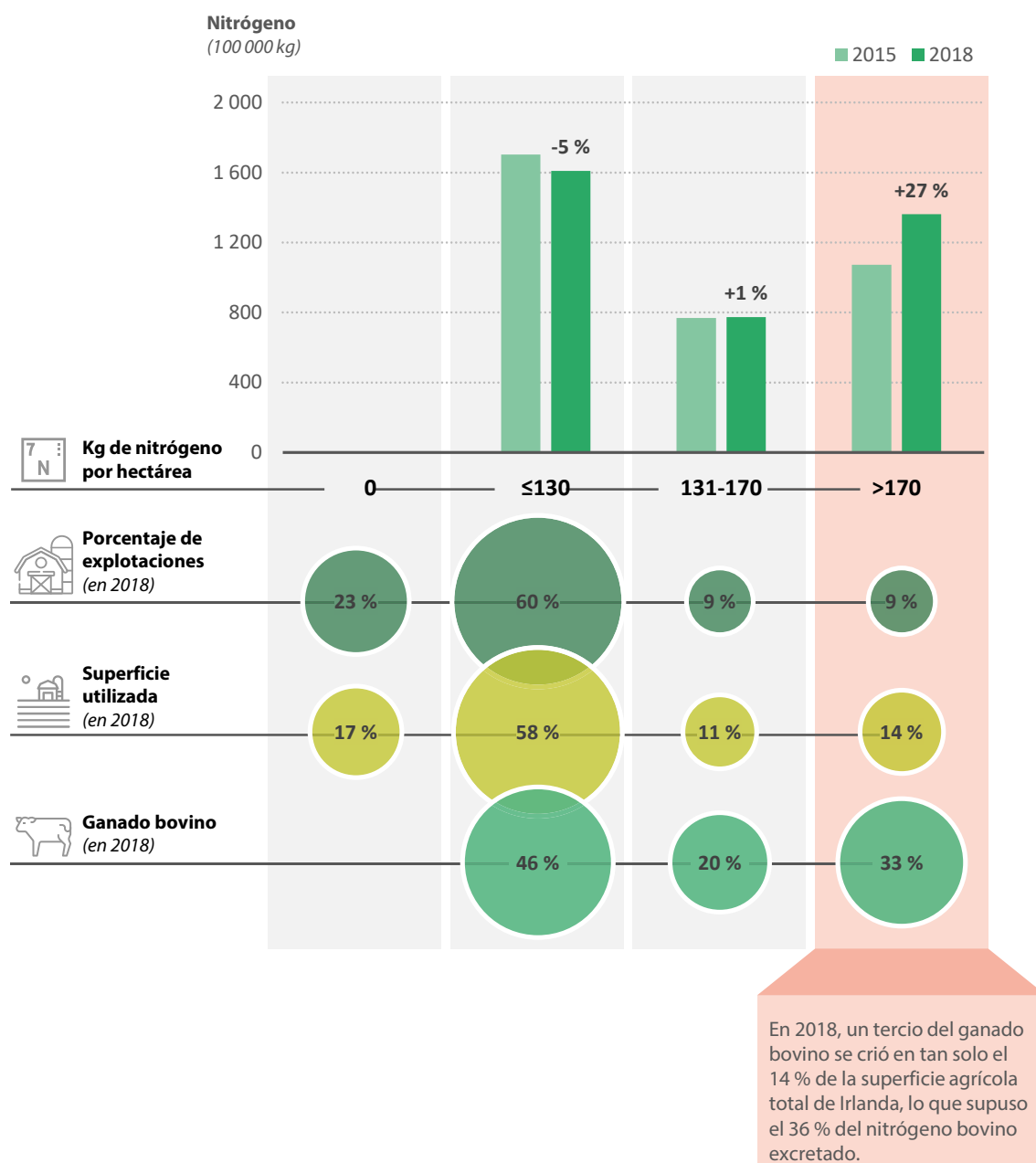
81 En Irlanda y los Países Bajos, dos Estados miembros a los que se concedió una excepción, la densidad de animales por hectárea aumentó un 5,8 % y un 6,4 % respectivamente entre 2013 y 2016³⁶.

82 La Comisión concedió a Irlanda varias excepciones que abarcan el período comprendido entre 2007 y 2025³⁷. Según la información de las autoridades irlandesas, el aumento del volumen de estiércol entre 2015 y 2018 (+27 %) se dio en las explotaciones más intensivas (es decir, aquellas que aplicaban más de 170 kg/ha de nitrógeno) (véase la *ilustración 8*). En las explotaciones menos intensivas, el tamaño de los rebaños efectivamente disminuyó. En 2018, un tercio de la cabaña se crió en el 9 % de explotaciones más intensivas.

³⁶ SWD(2021) 1001 final, parte 1/38, cuadro 9.

³⁷ En 2007, 2011, 2014, 2018 y 2022.

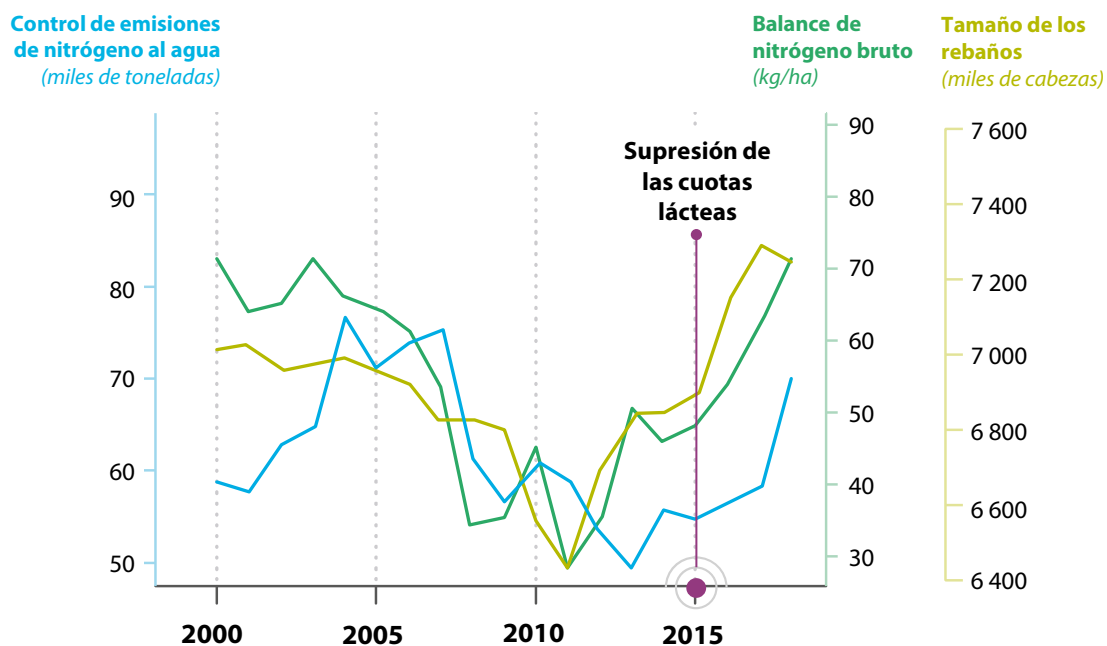
Ilustración 8 – Evolución de las explotaciones ganaderas y del nitrógeno por hectárea en Irlanda según los cálculos de las autoridades irlandesas



Fuente: Información de las autoridades irlandesas adaptada por el Tribunal de Cuentas Europeo. Los porcentajes se han redondeado y no siempre suman el 100 %.

83 Constatamos una fuerte correlación entre el tamaño de los rebaños y el balance de nitrógeno, y un acusado aumento de ese balance después de 2015, tras la abolición de las cuotas lácteas³⁸ (véase la *ilustración 9*).

Ilustración 9 – Evolución del tamaño de los rebaños y del balance de nitrógeno en Irlanda



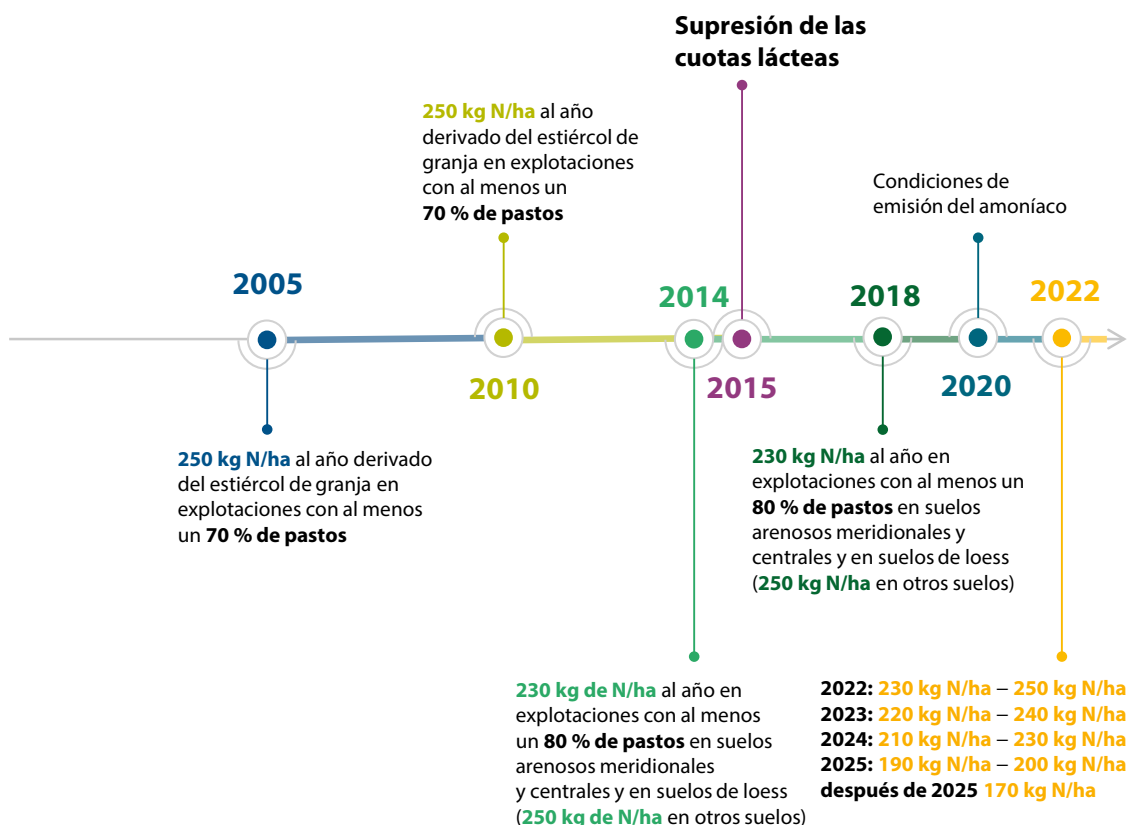
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información facilitada por las autoridades irlandesas.

84 La Comisión concedió la excepción más reciente a Irlanda en 2022 respecto al período que concluye en 2025. Autorizó un aumento del límite máximo de la cantidad de nitrógeno procedente del estiércol que puede aplicarse anualmente, de 170 kg/ha de nitrógeno a 250 kg/ha. La principal diferencia entre la excepción concedida en 2022 y la de 2018 es una revisión bienal de los datos de calidad del agua, en lugar de cuatrienal. Esta diferencia permite que la tasa excepcional de 250 kg/ha de nitrógeno se reduzca a 220 kg/ha a partir de 2024 en las zonas que drenan en las aguas que muestran un empeoramiento de las tendencias, de la contaminación o del riesgo de que esta se produzca.

³⁸ Véase asimismo el apartado 52 de nuestro Informe Especial 11/2021 «Ayuda extraordinaria a los productores de leche de la UE en el período 2014–2016».

85 La Comisión concedió seis excepciones a los Países Bajos entre 2005 y 2022 (véase la *ilustración 10*). La excepción más reciente, concedida el 30 de septiembre de 2022, expirará el 31 de diciembre de 2025.

Ilustración 10 – Excepciones concedidas a los Países Bajos en virtud de la Directiva sobre nitratos



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

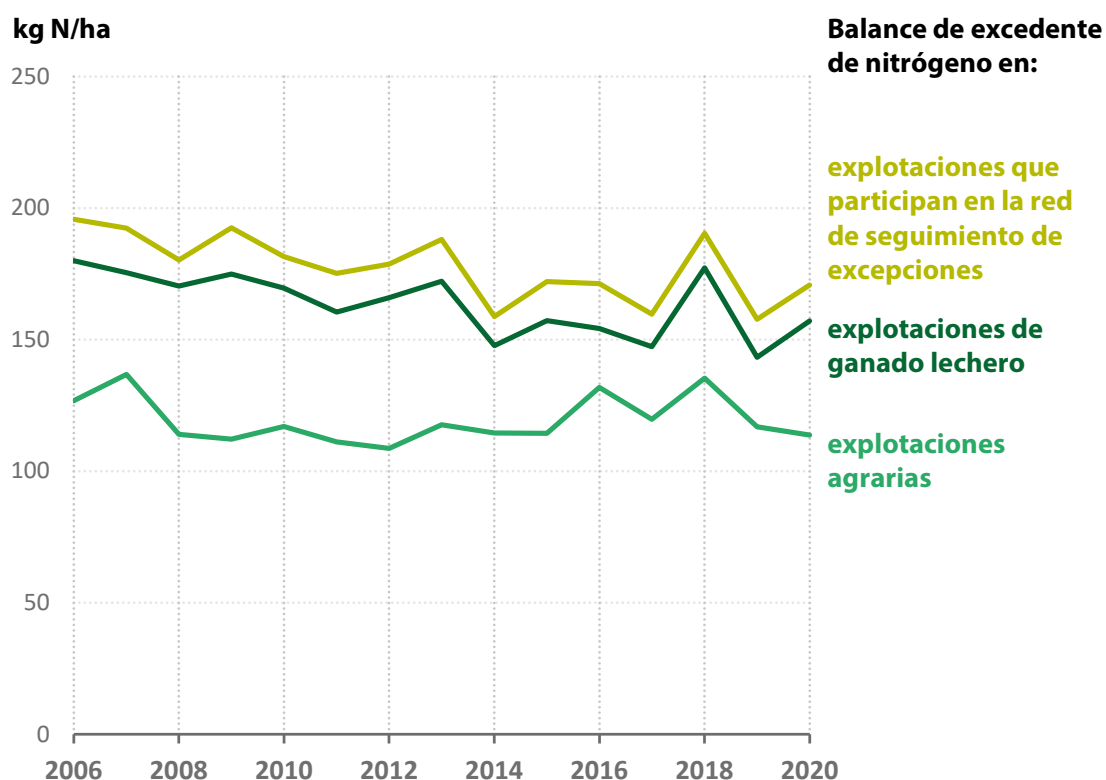
86 Las cuotas lácteas europeas se incrementaron por primera vez en 2009 antes de suprimirse en 2015, y los Países Bajos registraron un aumento del número de cabezas de vacas lecheras a partir de 2012. Las emisiones de nitrógeno y fosfato también se elevaron durante este período³⁹.

³⁹ Agricultural practices and water quality in the Netherlands: status (2016-2019) and trends (1992-2019) – The 2020 Nitrate Report with the results of the monitoring of the effects of the EU Nitrates Directive Action Programmes, p. 19 y 88, Instituto Nacional para la Salud Pública y el Medio Ambiente (RIVM) 2021.

87 El aumento del número de animales dio lugar a un nivel de producción de estiércol entre 2008 y 2016 mayor que en los años anteriores a 2008. En 2017 y 2018, la producción de estiércol disminuyó debido a la reducción obligatoria del número de cabezas. En 2021, tres de cada cuatro explotaciones de ganado lechero produjeron más estiércol que la cantidad máxima permitida para su aplicación en sus propias tierras, mientras que el 92 % de las explotaciones ganaderas registraron una sobreproducción de estiércol⁴⁰.

88 Los datos de 2020 sobre el excedente de nitrógeno en las explotaciones neerlandesas (véase la *ilustración 11*) muestran que el mayor excedente se da en las explotaciones que se beneficiaron de excepciones.

Ilustración 11 – Balance de excedente de nitrógeno en las explotaciones neerlandesas.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de [Wageningen University Research](https://www.wageningenur.nl/en).

⁴⁰ Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie, clo.nl.

89 Los Estados miembros imponen condiciones más estrictas (véase el [recuadro 5](#)) a los agricultores que solicitan una excepción. Sin embargo, observamos un claro riesgo en Irlanda y en los Países Bajos de que las excepciones brinden a los agricultores la oportunidad de aumentar el tamaño de sus rebaños y, de este modo, socaven la salud del suelo y la calidad del agua.

Recuadro 5

Ejemplo de imposición de condiciones de control más estrictas a los agricultores de Irlanda

Las autoridades impusieron las siguientes condiciones a los agricultores que solicitaron una excepción: muestreo del suelo y planificación de la gestión de nutrientes, uso obligatorio de equipos de esparcimiento de purines de bajas emisiones y formación. A partir de 2022, las autoridades irlandesas inspeccionarán el 10 % de los solicitantes de excepciones en materia de nitratos, frente al 5 % anterior. Si se determina que no cumplen con los requisitos, no pueden optar a presentar la solicitud pertinente el año siguiente.

La falta de datos socava la capacidad de la Comisión para evaluar la aplicación de los requisitos de gestión del estiércol por parte de los Estados miembros

90 La Comisión es responsable de garantizar que los Estados miembros cumplan la Directiva sobre nitratos. Una parte fundamental de esta función consiste en el análisis de los datos sobre la calidad del agua que proporcionan los Estados miembros cada cuatro años.

91 Según el [informe de la Comisión](#), faltan datos, o se facilitan datos incompletos, respecto a la mitad de los Estados miembros, incluidos los relativos al número medio de cabezas de ganado, el uso medio de nitrógeno procedente de fertilizantes minerales y del estiércol animal, el uso de fosfatos derivados del estiércol animal, los balances de nitrógeno brutos y netos, el balance de fósforo bruto y el vertido de nitrógeno al medio ambiente procedente de la agricultura. Estas lagunas dan lugar a que las medias a nivel de la UE no puedan calcularse, privando así a los responsables de la toma de decisiones de parámetros de referencia útiles para orientar la política sobre nitratos, y al público en general de una mejor comprensión de los retos planteados.

92 La Directiva sobre nitratos también exige que, al seleccionar medidas o acciones, los Estados miembros tengan en cuenta su eficacia y su coste en relación con otras posibles medidas preventivas. Sin embargo, constatamos que, en tres de nuestros cinco Estados miembros seleccionados, no se llevaron a cabo estudios sobre la relación entre el coste y la eficacia respecto a la ejecución de los programas de acción en las zonas vulnerables a los nitratos.

93 Además, la Directiva sobre nitratos exige a los Estados miembros que incluyan en sus informes cuatrienales una estimación del calendario de recuperación de las aguas contaminadas o en riesgo de ser contaminadas por nitratos. Esta previsión es útil para ayudar a prevenir una ulterior contaminación del agua. La revisión de la Comisión⁴¹ muestra que solo veinte Estados miembros facilitaron una previsión sobre la calidad del agua. En nuestra revisión de los informes nacionales, que abarcó el período 2016-2019, constatamos que Alemania no facilitó información sobre la previsión de la calidad del agua, mientras que en Francia e Irlanda las previsiones se limitaron a 2021. En los Países Bajos y España, las previsiones correspondían a 2027 y 2039, respectivamente. El **recuadro 6** se refiere al ejercicio de previsión en España y muestra cómo algunos aspectos no se han abordado aún.

Recuadro 6

Datos de previsión de la recuperación de aguas subterráneas en España

En España se ha utilizado un modelo denominado «Patrical» para establecer previsiones de los horizontes temporales en los que se espera que las aguas subterráneas se hayan recuperado lo suficiente como para encontrarse en buen estado. Sin embargo, también adolece de ciertas lagunas. En particular, sigue habiendo un 25 % de las estaciones de medición de la calidad del agua que cubren áreas fuera de las zonas vulnerables a los nitratos que se encuentran contaminadas o en riesgo de contaminación, respecto a las que no existe un pronóstico acerca de cuándo la calidad recuperará la condición de «buena»⁴².

⁴¹ COM(2021) 1000 final, p. 9.

⁴² Informe sobre nitratos 2016-2019 de España – Capítulo 7, p. 302.

Los procedimientos de infracción respecto a la Directiva sobre nitratos son prolongados

94 La única manera en que la Comisión puede hacer cumplir la Directiva es iniciando procedimientos de infracción con arreglo a los Tratados. Este procedimiento faculta a la Comisión para iniciar un procedimiento contra un Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

95 Si la Comisión detecta un posible incumplimiento de la Directiva sobre nitratos por parte de los Estados miembros, puede llevar a cabo una investigación. En particular, la investigación se centra en si los Estados miembros han designado adecuadamente las zonas vulnerables a los nitratos y han incluido medidas adecuadas en sus programas nacionales de acción para reducir y prevenir la contaminación por nitratos.

96 Sobre la base de los registros de la Comisión, se han incoado cincuenta y seis procedimientos de infracción en relación con la Directiva sobre nitratos, de los cuales cinco seguían en curso en mayo de 2023 (dos en Bélgica —uno en la región de Valonia y otro en Flandes—, y uno en Alemania, Italia y España). Constatamos que se tarda mucho tiempo en resolver los asuntos (más de cinco años de media y más de una década en cuatro casos en Bélgica, Irlanda y España). La Comisión esperaba concluir el procedimiento alemán en junio de 2023. En la *ilustración 12* se presenta el calendario con las principales etapas del asunto alemán.

Ilustración 12 – Calendario en el procedimiento por incumplimiento por parte de Alemania iniciado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas



🔄 **2017 y 2020:** Revisión del programa de acción alemán, en particular, de la Ordenanza sobre fertilizantes

***AVV GeA:** Reglamento administrativo general sobre la designación de zonas contaminadas con nitratos y eutrofizadas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por las autoridades alemanas.

97 El Parlamento ha pedido⁴³ a la Comisión que mejore notablemente el uso de sus competencias de ejecución con respecto a la Directiva sobre nitratos. El Tribunal de Cuentas Europeo tiene la intención de realizar **una auditoría** sobre el modo en que los procedimientos de infracción contribuyen a promover y hacer cumplir el Derecho de la UE.

⁴³ Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de abril de 2022, sobre las medidas contra la contaminación del agua causada por nitratos, incluidas mejoras en los distintos sistemas de medición de nitratos en los Estados miembros (2021/3003(RSP)).

Conclusiones y recomendaciones

98 Concluimos que, debido a unas normas con frecuencia poco ambiciosas en su definición y requisitos y a una orientación nacional escasamente precisa, la Comisión y los Estados miembros no utilizaron suficientemente las herramientas disponibles, y sigue habiendo un margen considerable para mejorar la salud del suelo.

99 Observamos que las normas de condicionalidad en materia de gestión del suelo y del estiércol tienen la capacidad de hacer frente a las amenazas al suelo, ya que se aplican al 85 % de la superficie agrícola utilizada (apartados **25** a **29**). Sin embargo, los requisitos respecto al suelo establecidos en el ámbito de los Estados miembros a menudo se corresponden con las prácticas agrícolas existentes y requieren cambios limitados en el comportamiento de los agricultores, por lo que solo pueden dar lugar a mejoras modestas de la salud del suelo (apartados **30** a **38**).

100 Constatamos que la Comisión no evaluó anualmente el nivel de ambición de las medidas adoptadas por los Estados miembros para implantar unas buenas condiciones agrícolas y medioambientales (BCAM) (apartados **39** y **41**). Sin embargo, informó con carácter retrospectivo sobre las BCAM en el período 2015-2020 en el marco de una evaluación *ex post*. Además, muy pocos Estados miembros han evaluado la contribución del sistema de condicionalidad a la tarea de garantizar una gestión sostenible de los suelos y del estiércol (apartado **42**). En nuestra opinión, aun reconociendo las mejoras realizadas para el período 2023-2027, existe el riesgo de que, debido a la insuficiencia de los cambios hasta la fecha en las medidas de ejecución de algunos Estados miembros, se produzca un impacto limitado en la gestión sostenible del suelo y el estiércol (apartados **43** a **51**).

Recomendación 1 – Revisar el nivel de ambición de las normas e informar al respecto, y evaluar los resultados de su ejecución

Respecto al período 2023-2027, la Comisión debería:

- a) durante el período de programación, informar sobre los resultados de una revisión periódica específica de la ejecución por los Estados miembros de todas las BCAM, e incluir una evaluación de su nivel de ambición;
- b) una vez finalizado el período de programación, evaluar los resultados de la ejecución de las BCAM específicamente respecto a las prácticas de gestión sostenible del suelo y el estiércol.

Fecha de aplicación prevista: a) 2026 y b) 2031

101 Constatamos que una proporción escasa de los fondos de desarrollo rural disponibles para las medidas voluntarias de la PAC se destinó a las zonas con los problemas más acuciantes relacionados con el suelo. Incluso en los casos en los que se fijaron los objetivos pertinentes, no siempre se propició un aumento del gasto en dichas zonas. En la práctica, los Estados miembros no fijaron el presupuesto para estas medidas en sus programas de desarrollo rural basándose en una evaluación de la financiación necesaria para alcanzar los objetivos establecidos respecto a la mejora de la gestión del suelo y la lucha contra su erosión (apartados [52](#) a [63](#)). Por otra parte, constatamos que los Estados miembros formularon pocas medidas en sus PDR en relación con la gestión del estiércol (apartados [64](#) a [69](#)). Además, observamos que las evaluaciones efectuadas por los Estados miembros de las medidas voluntarias de la PAC proporcionaron poca información sobre la contribución de tales medidas a la gestión sostenible del suelo y el estiércol (apartados [70](#) a [77](#)).

Recomendación 2 – Informar sobre la orientación de las medidas voluntarias de la PAC hacia los problemas locales del suelo más acuciantes

Respecto al período de programación de 2023-2027, la Comisión debería:

- a) evaluar y referir específicamente si las disposiciones de los Estados miembros para orientar y financiar las medidas voluntarias de la PAC son adecuadas a efectos de lograr las mejoras previstas en la gestión del suelo;
- b) junto con los Estados miembros, desarrollar un enfoque coherente para supervisar y evaluar la contribución de las medidas voluntarias de la PAC a la gestión sostenible del suelo y el estiércol de manera oportuna.

Fecha de aplicación prevista: 2026

102 Por lo que respecta a la aplicación de las disposiciones de la Directiva sobre nitratos relativas al estiércol, observamos que las decisiones políticas, como la supresión de las cuotas lácteas, dieron lugar a un aumento del tamaño de los rebaños en las explotaciones ganaderas que se beneficiaban de una excepción respecto a los límites de nitrógeno que restringían la aplicación del estiércol. En consecuencia, la excepción limitó la consecución del objetivo de la Directiva (apartados [78](#) a [89](#)).

103 La única manera en que la Comisión puede hacer cumplir la Directiva es iniciando procedimientos de infracción con arreglo a los Tratados. Constatamos que se tarda mucho tiempo en resolver los casos identificados por la Comisión. El Parlamento ha pedido a la Comisión que mejore notablemente el uso de sus competencias de ejecución con respecto a la Directiva sobre nitratos (apartados [94](#) a [97](#)).

Recomendación 3 – Limitar el uso de excepciones y revisar los objetivos contradictorios en otros ámbitos de la formulación de políticas

A la hora de decidir si se conceden o no excepciones, la Comisión debería asegurarse de que se apliquen únicamente a las zonas que ya hayan alcanzado el objetivo de la Directiva sobre nitratos, e incluir en su evaluación una revisión de posibles objetivos contradictorios que surjan en otros ámbitos de la formulación de políticas de la UE.

Fecha prevista de aplicación: a partir de 2024.

104 La Comisión informó de que una proporción significativa de los Estados miembros no presentó datos suficientes en sus informes de 2016-2019 en cuanto a la ejecución de la Directiva sobre nitratos respecto a determinados indicadores fundamentales relativos al uso del estiércol. Esta falta de datos socava la capacidad de la Comisión para evaluar la aplicación de los requisitos de gestión del estiércol en los Estados miembros. Por otra parte, solo veinte Estados miembros proporcionaron, en su informe de ejecución de la Directiva sobre nitratos, la previsión sobre la calidad del agua necesaria para hacer frente a la contaminación causada por el estiércol (apartados [90](#) a [93](#)).

Recomendación 4 – Mejorar los datos consolidados a escala de la UE

En su gestión de la ejecución de la Directiva sobre nitratos, la Comisión debería llevar a cabo un seguimiento de las lagunas de datos a escala de los Estados miembros identificadas en su revisión de los informes sobre nitratos, con el fin de poder proporcionar datos y previsiones consolidados más exhaustivos y fiables en el ámbito de la UE sobre la gestión del estiércol y la contaminación del agua.

Fecha prevista de aplicación: a partir de 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 7 de junio de 2023.


Por el Tribunal de Cuentas


Tony Murphy
Presidente


Anexos


Anexo I – Disposiciones pertinentes de la Directiva sobre nitratos


Artículos: Los Estados miembros:


3(1)  determinarán las aguas afectadas por la contaminación y las aguas que podrían verse afectadas por la contaminación si no se toman medidas;


3(2)  designarán como zonas vulnerables todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia cursos de agua;

4(1)  elaborarán uno o más códigos de buenas prácticas agrarias (véase el anexo II de la Directiva);

5(1)  establecerán programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas (véanse en el anexo III de la Directiva las medidas que deben incluirse);

5(5)  adoptarán las medidas adicionales o las acciones reforzadas que consideren necesarias si se observare que las medidas no son suficientes para alcanzar los objetivos;

5(6)  elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos;

5(7)  revisarán y, si fuere necesario, modificarán sus programas de acción, incluidas posibles medidas adicionales, al menos cada cuatro años;

10  presentarán a la Comisión un informe cada cuatro años.

Fuente: Directiva del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (91/676/CEE).

Anexo II – Selección de Estados miembros

El **cuadro 2** muestra los cinco Estados miembros que seleccionamos para la presente auditoría, que garantizan la diversidad en los retos existentes en cuanto a la protección del suelo y la gestión del estiércol y en las correspondientes prácticas agrícolas aplicadas en la UE. Seleccionamos estos Estados miembros y, cuando se diferenciaban, estas regiones, basándonos en la información actualizada que reflejaba las amenazas para la calidad de los suelos (como la erosión, la materia orgánica, el almacenamiento de carbono) y la importancia y evolución de los balances de nutrientes brutos (incluidos dos Estados miembros que se beneficiaban de una excepción respecto al límite máximo establecido en la Directiva sobre nitratos).

Cuadro 2 – Estados miembros seleccionados para la auditoría

País	Datos relativos a la protección del suelo	Datos relativos a la gestión del estiércol
Francia	Presenta un alto riesgo de pérdida de carbono orgánico en los suelos en torno a Ile de France. Respecto a los problemas relacionados con los suelos, realizamos un trabajo detallado en Mediodía-Pirineos y, en cuanto al estiércol, en Bretaña.	Segundo contribuyente en la UE en lo que se refiere al balance de nitrógeno bruto en 2015 (1,2 millones de toneladas de nutrientes). Siguen existiendo puntos críticos en algunas regiones. La escorrentía de nitratos ha dado lugar a problemas reconocidos como la proliferación de algas verde-azuladas.
España (Andalucía)	El 9,8 % de la superficie agrícola se encuentra en riesgo de erosión grave, por encima de la media de la UE (6,6 %). El contenido medio de carbono orgánico del suelo en las tierras de cultivo en España es de unos 15 g/kg, el nivel más bajo de toda la UE. Andalucía es una de las regiones con mayor proporción de superficie agrícola que se estima afectada.	España es el tercer contribuyente de la UE en lo que se refiere al balance de nitrógeno bruto en 2015 (1,2 millones de toneladas de nutrientes) y registra el segundo mayor incremento desde 2009.

País	Datos relativos a la protección del suelo	Datos relativos a la gestión del estiércol
Irlanda	Grandes superficies de suelos turbosos ricos en carbono (el drenaje de estos suelos libera unas 20 toneladas de CO2 por hectárea al año). Bajo porcentaje de agricultura ecológica, lo que afecta a la calidad del suelo (menos del 5 % de la superficie agrícola utilizada en 2018).	Irlanda aumentó su balance de nitrógeno bruto en un 40 % entre 2009 y 2015. El país se benefició de una excepción al límite máximo de 170 kg/ha de nitrógeno.
Países Bajos	La superficie dedicada a la agricultura ecológica fue de tan solo el 3,2 % en los Países Bajos en 2018, muy por debajo de la media de la UE-27. En 2015, el contenido medio de carbono orgánico del suelo era de 32,2 g/kg (frente a una media de 43,1 g/kg en la UE).	El excedente de nitrógeno de 200 kg/ha al año era cuatro veces mayor que la media de la UE (según se indica en las Recomendaciones de la Comisión para el plan estratégico de la PAC de los Países Bajos, de 2020) Los Países Bajos cuentan con una excepción respecto al nitrógeno procedente del estiércol animal en virtud de la Directiva sobre nitratos.
Alemania (Baja Sajonia)	Baja Sajonia comprende seis grandes regiones de suelos, con suelos muy fértiles propensos a la erosión hídrica en las zonas montañosas, y suelos arenosos y orgánicos propensos a la erosión eólica. El 70 % de todas las turberas altas alemanas se encuentran en Baja Sajonia, así como el 20 % de todas las turberas bajas. El 70 % de las turberas de Baja Sajonia se utilizan para la agricultura.	Baja Sajonia cuenta con varias comarcas con alta densidad ganadera y un creciente excedente de nitrógeno de 108 kg/ha en la superficie agrícola utilizada en 2017.

Fuente: Selección del Tribunal de Cuentas Europeo basada en los datos incluidos en: las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros por la Comisión en relación con los planes estratégicos de estos para la PAC; y la evaluación para el Parlamento Europeo *The Green Deal and the CAP*, Guyomard, Bureau y otros (2020).

Anexo III – Cambios en las normas relacionadas con el suelo en 2023-2027 en comparación con las de 2014-2020

Alemania (Baja Sajonia)	Irlanda	Francia	España (Andalucía)	Países Bajos
BCAM sobre la cobertura mínima del suelo				
Extensión de los requisitos a todas las tierras cultivables y ampliación del período en el que se prohíbe la destrucción de la vegetación en tierras en barbecho. Se definen períodos sensibles para todas las tierras cultivables.	La BCAM está más vinculada a determinados plazos, pero ahora comprende disposiciones que estaban incluidas en otra BCAM en 2014-2020 (gestión mínima de las tierras).	Aplicación de la BCAM al margen de las ZVN.	Se prohíbe la labranza vertical y se restringe el período en que pueden dejarse los suelos desnudos.	Obligación de cobertura del suelo en verano respecto al 100 %, y en invierno respecto al 80 %, de las tierras cultivables y un período adicional de control del barbecho negro.
BCAM sobre gestión mínima de tierras				
Se incrementará la superficie.	La BCAM está más vinculada a determinados plazos, pero ahora comprende disposiciones que estaban incluidas en otra BCAM en 2014-2020 (cobertura mínima del suelo).	Sin cambios	Límites a las condiciones de arado en pendientes superiores al 10 %, en lugar del 15 %.	Sin cambios relevantes.
BCAM sobre el mantenimiento de la materia orgánica del suelo				
Sin cambios, pero los requisitos de otras BCAM afectarán a la materia orgánica del suelo.	Se requerirá aprobación previa en los casos en que se considere necesaria la quema por motivos fitosanitarios.	Sin cambios	Se especifican exenciones a la prohibición de la quema de rastrojos.	Sin cambios relevantes.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos autorizados por los Estados miembros.

Abreviaturas

BCAM: Buena condición agraria y medioambiental

PAC: Política agrícola común

PDR Programa de desarrollo rural

RLG: Requisito legal de gestión

SAU: Superficie agrícola utilizada

SIE: Superficie de interés ecológico

Glosario

Buena condición agraria y medioambiental: Estado en el que los agricultores deben conservar toda la tierra agrícola, en especial las tierras no utilizadas actualmente para la producción, con el fin de recibir determinados pagos en el marco de la política agrícola común. Incluye cuestiones como la gestión del agua y del suelo.

Condicionalidad reforzada: Sistema en virtud del cual los pagos a los agricultores dependen del uso de prácticas que beneficien al clima y al medio ambiente y promuevan el bienestar animal y la seguridad alimentaria. Sustituye a la ecologización y a la condicionalidad en la política agrícola común a partir de 2023.

Condicionalidad: Mecanismo en virtud del cual los pagos a los agricultores se condicionan al cumplimiento de los requisitos sobre medio ambiente, seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y gestión del suelo. Sustituido por la **condicionalidad reforzada** en la política agrícola común a partir de 2023.

Ecologización: Adopción de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. También se emplea habitualmente para designar el correspondiente régimen de ayuda de la UE 2014-2022. Los requisitos de la ecologización abarcan tres prácticas agrícolas: diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y zonas de interés ecológico.

Materia orgánica del suelo: El componente de materia orgánica del suelo, que consta de detritos vegetales y animales en diversas fases de descomposición, células y tejidos de microbios del suelo y sustancias que sintetizan estos microbios.

Medida agroambiental y climática: Práctica opcional que va más allá de los requisitos medioambientales habituales, y que da derecho a los agricultores a recibir un pago con cargo al presupuesto de la UE.

Política agrícola común: Única política unificada de la UE en materia de agricultura consistente en subvenciones y otras medidas concebidas para garantizar la seguridad alimentaria, asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores de la UE, promover el desarrollo rural y proteger el medio ambiente.

Programa de desarrollo rural: Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

Requisito legal de gestión: Norma nacional o de la UE que regula la gestión de las tierras agrícolas para proteger la salud pública, la sanidad animal y vegetal, el bienestar de los animales y el medio ambiente.

Superficie agrícola utilizada: Superficie total de tierras cultivables, de prados y pastos permanentes, de tierras dedicadas a cultivos permanentes y huertos familiares utilizados por las explotaciones, con independencia del modo de aprovechamiento y de si son utilizadas como tierras comunales.

Superficie de interés ecológico: Tierras de cultivo reservadas a prácticas e instrumentos agrícolas que mejoren la biodiversidad en las explotaciones, como parte de la admisibilidad para los pagos de ecologización.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-19>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-19>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo 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 de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión 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.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Eva Lindström, Miembro del Tribunal, asistida por Kristina Maksinen, jefa de Gabinete; Katharina Bryan, antigua jefa de Gabinete; Johan Stalhammar, agregado de Gabinete; Elena Graziuso, asistente de políticas; Andrzej Robaszewski, antiguo economista del Gabinete; Paul Stafford, gerente principal; Alexandru Ilie, jefe de tarea; Bertrand Tanguy, jefe de tarea adjunto; Asimina Petri, auditora; y Marika Meisenzahl, auditora y diseñadora gráfica. Laura McMillan y Xavier Ignasi Farrero Gonzalez prestaron apoyo lingüístico.

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:

Ilustración 1: Iconos y rueda: © Naciones Unidas.

Ilustraciones 2, 8 y 12, y anexo I – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Ilustración 6: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Producido por SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-0531-7	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/677489	QJ-AB-23-017-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0535-5	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/6936	QJ-AB-23-017-ES-N

En Europa, entre el 60 % y el 70 % de los suelos son insalubres, en parte debido a las prácticas de gestión del suelo y el estiércol. La política agrícola común y la Directiva sobre nitratos ofrecen herramientas para promover mejoras en la gestión de los suelos y el estiércol.

Evaluamos si la Comisión y los Estados miembros han utilizado eficazmente estas herramientas de la UE para gestionar los suelos agrícolas y el estiércol de manera sostenible. Constatamos que no se han usado de manera suficiente y que sigue existiendo un margen considerable para mejorar la salud del suelo.

Recomendamos que la Comisión revise el grado de ambición de las normas e informe al respecto, evalúe los resultados de su aplicación, informe sobre la orientación de las medidas voluntarias de la política agrícola común, limite el uso de excepciones y mejore los datos consolidados a escala de la UE.

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