ES 2023

23

Informe Especial

Reestructuración y plantación de viñedos en la UE

Efectos poco claros sobre la competitividad y ambición medioambiental limitada

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-16
El sector vitivinícola de la UE	01-09
Equilibrio entre oferta y demanda	10-11
Funciones y responsabilidades	12-13
Medio ambiente y clima	14-16
Alcance y enfoque de la auditoría	17-21
Observaciones	22-70
Las acciones de la UE para reestructurar el sector del vino y evitar el exceso de oferta en el mismo no se ocupan directamente de la competitividad	22-42
Claridad insuficiente respecto al modo en que la medida de reestructuración aumenta la competitividad	24-32
El régimen de autorización de plantaciones no está directamente vinculado a la mejora de la competitividad	33-42
La política vitivinícola de la UE no permite alcanzar los objetivos medioambientales de la PAC	43-70
Escasa consideración de la sostenibilidad medioambiental en la medida de reestructuración	44-56
Se desconocen los efectos medioambientales del régimen de autorización de plantación	57-61
La ambición medioambiental de la política vitivinícola de la UE sigue siendo escasa	62-70
Conclusiones y recomendaciones	71-76
Abreviaturas	
Glosario	

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I La viticultura y la producción de vino son tradiciones milenarias en Europa. La UE es el principal productor, consumidor y exportador de vino del mundo. En 2020, había 2,2 millones de explotaciones vitivinícolas en la UE y los viñedos cubrían en torno al 2 % de la superficie agrícola utilizada de la Unión.

II Los viticultores de la UE pueden recibir ayuda financiera de la política agrícola común para reestructurar sus viñedos. El objetivo principal es conseguir que sean más competitivos. Los Estados miembros también tenían la opción de utilizar las ayudas para mejorar los sistemas de producción sostenible y la huella medioambiental de la viticultura. La vid es uno de los cultivos más intensivos en la utilización de plaguicidas y el calentamiento global ejerce un impacto significativo en la viticultura.

III Desde 2016, los viticultores pueden solicitar autorizaciones para plantar nuevos viñedos. Estas autorizaciones son gratuitas y pueden distribuirse proporcionalmente, o sobre la base de criterios de admisibilidad y de prioridad. El objetivo de este régimen de autorización de plantaciones es propiciar un crecimiento progresivo, evitando al mismo tiempo un exceso de capacidad de suministro con efectos sociales y medioambientales negativos.

IV En nuestra auditoría examinamos hasta qué punto la medida de reestructuración y el régimen de autorización de plantaciones contribuyeron a que los viticultores fueran más competitivos y la producción de vino más sostenible desde el punto de vista medioambiental. También examinamos el diseño de la medida en el marco de los nuevos planes estratégicos de la PAC, con el fin de evaluar su ambición medioambiental. Decidimos llevar a cabo esta auditoría teniendo en cuenta la importancia de la medida de reestructuración, que representa más de 5 000 millones de euros para el período 2014-2023. No hemos examinado esta medida desde 2012, y en trabajos anteriores nunca hemos analizado el régimen de autorización de plantaciones.

V Constatamos que este marco de formulación de políticas para hacer más competitivos a los viticultores adolece de deficiencias en cuanto a diseño y ejecución. Asimismo, no permite alcanzar los objetivos medioambientales de la política agrícola común.

VI El marco subyacente a la medida de reestructuración carece de definiciones adecuadas, estrategias coherentes e indicadores pertinentes. Los cinco Estados miembros que visitamos financiaron todas las solicitudes admisibles, y no utilizaron criterios para seleccionar proyectos que fomentaran la competitividad. Estos Estados miembros también financiaron proyectos cuya vinculación a cambios estructurales no pudo observarse. Ni la Comisión ni los Estados miembros que visitamos evalúan el modo en que los proyectos contribuyen al objetivo de la competitividad, y los beneficiarios no están obligados a informar sobre el modo en que su actividad de reestructuración los hace más competitivos.

VII El régimen de autorización de plantaciones pretende evitar el exceso de oferta limitando el aumento de la superficie de viñedos a un 1% anual. No se realizó ninguna evaluación de impacto antes de que se propusiera el límite y de que fuera adoptado por los colegisladores. Los Estados miembros también pueden limitar el crecimiento en ciertas zonas de producción. Por lo tanto, el aumento a escala regional y local podría estar muy por encima del límite del 1 %, y los Estados miembros no están obligados a evaluar el impacto de este crecimiento. Observamos que la reestructuración de viñedos antiguos puede elevar significativamente la producción. Al conceder las autorizaciones, los Estados miembros que visitamos utilizan únicamente unos pocos criterios de admisibilidad y prioridad vinculados a la competitividad, y las autorizaciones se distribuyen a menudo de manera proporcional. A los beneficiarios se les conceden superficies muy pequeñas y no pueden planificar con antelación, lo que podría dificultar el objetivo de la competitividad.

VIII También constatamos que la medida auditada y el régimen solo han tenido en cuenta parcialmente la protección del medio ambiente, a pesar de la elevada cuantía de los fondos afectados. Los cinco Estados miembros que visitamos no evaluaron el impacto medioambiental esperado de sus programas nacionales de ayuda. Los objetivos y metas estratégicos que establecieron respecto a la medida de reestructuración adolecieron de una escasa ambición en lo que se refiere a la sostenibilidad medioambiental. En la práctica, los proyectos no persiguieron la reducción del impacto climático y medioambiental de la viticultura. Observamos que, en determinadas circunstancias, incluso podían ejercer el efecto contrario, como el cambio a variedades que necesitan más agua, lo que obliga a instalar sistemas de riego.

IX La ambición medioambiental sigue siendo limitada en el período de programación 2023-2027. Se ha suspendido la condicionalidad para los beneficiarios de la medida de reestructuración. Asimismo, los Estados miembros deben dedicar solo un mínimo del 5 % de la asignación del vino a los objetivos medioambientales y climáticos. En el contexto de una política agrícola común más ecológica, el 40 % de su gasto esperado debería dirigirse a los objetivos climáticos relacionados.

X Sobre la base de estas constataciones, recomendamos a la Comisión que:

- oriente la medida de reestructuración y el régimen de autorización de plantaciones al fomento de la competitividad, y
- eleve la ambición medioambiental de la política vitivinícola.

Introducción

El sector vitivinícola de la UE

01 La viticultura y la producción de vino son tradiciones milenarias en Europa. La UE es el principal productor, consumidor y exportador de vino del mundo (véase la ***ilustración 1***). La viticultura en la UE proporciona casi 1 millón de puestos de trabajo[1].

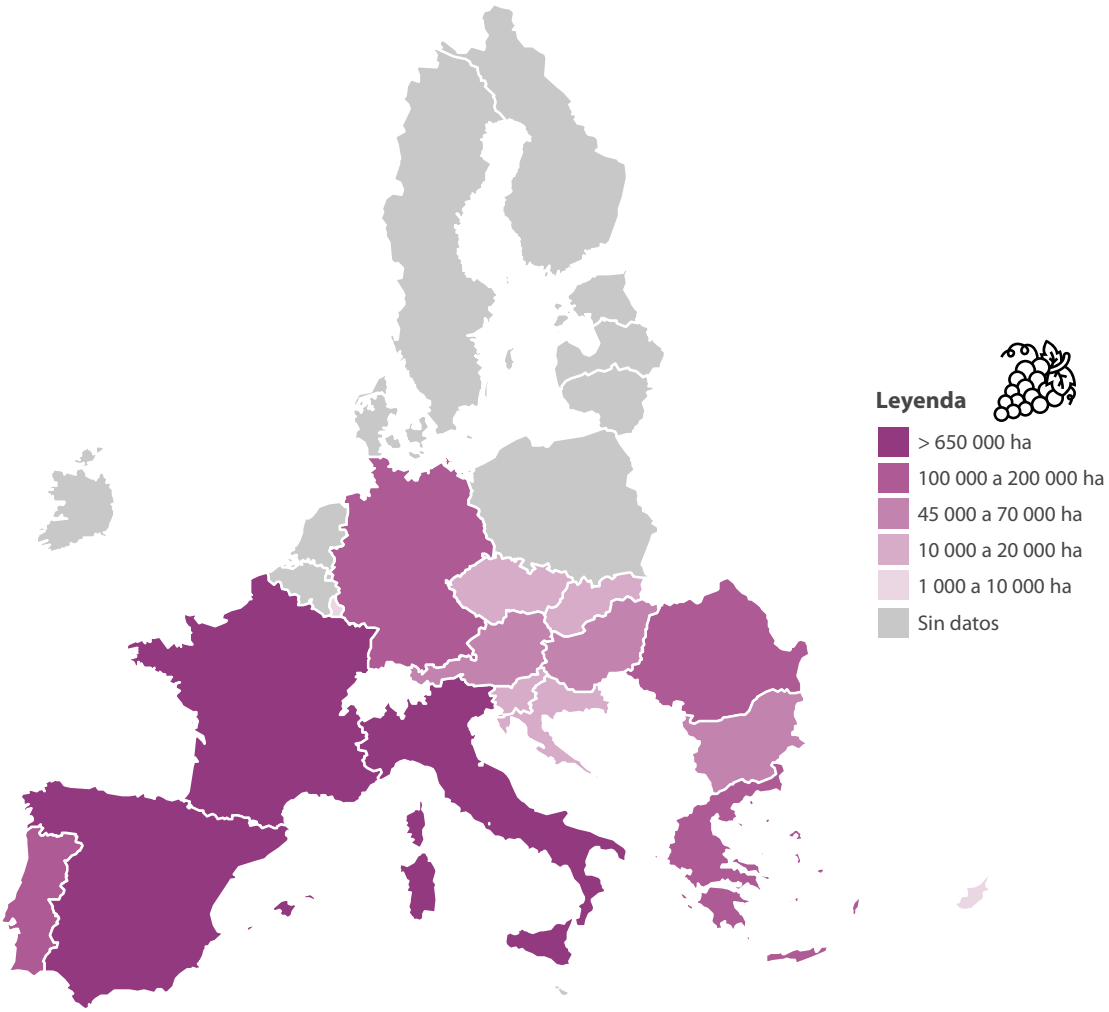
Ilustración 1 – Superficie de viñedo de la UE, producción, consumo y exportaciones de vino en 2021

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV). La información se presenta únicamente respecto a los Estados miembros que comunican los datos pertinentes.

[1] Eurostat, Farm labour force (ef_lf_size).

02 En 2020, había 2,2 millones de explotaciones vitivinícolas en la UE. Los viñedos cubrían en torno al 2 % de la superficie agrícola utilizada de la UE (véase la ***ilustración 2***). El 83 % de las explotaciones vitivinícolas tenía menos de 1 hectárea de viñedo[2]. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el valor de la producción de uva en la UE representa el 7,5 % del valor de la producción agrícola de la Unión[3].

Ilustración 2 – Superficie de viñedo de la UE (2020)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat, Wine-grower holdings by production (vit_t1). La información se presenta únicamente respecto a los Estados miembros que comunican su superficie de viñedo.

---

[2] Eurostat, Vineyards in the EU - statistics.

[3] Estadísticas de la Organización para la Alimentación y la Agricultura, Value of Agricultural Production, 2019.

03 El consumo mundial de vino disminuyó ligeramente en un 2,5 % entre 2010 y 2021. La proporción de exportaciones de vino de la UE se mantuvo relativamente constante, en torno al 65-67 %, durante el mismo período, aunque el volumen de exportaciones de vino de la UE se elevó de 64 a 76 millones de hectolitros, lo que equivale a un 19 % en la última década. Italia, Francia y España produjeron y exportaron casi el 80 % del vino de la UE en 2021[4]. Las exportaciones de la UE se dirigen principalmente a Estados Unidos (el 25 % del total), Reino Unido (14 %), Rusia (9 %), China y Canadá (un 7 % cada uno)[5]. En 2020, el 82 % de la superficie de viñedo de la UE se utilizó para producir vino incluido en los dos regímenes europeos relativos a las indicaciones geográficas[6]: denominación de origen protegida (DOP) e indicación geográfica protegida (IGP); véase el ***recuadro 1***.

Recuadro 1 – Regímenes de la UE aplicables al vino producido en zonas geográficas específicas

Denominación de origen protegida (DOP)

Los productos con DOP deben producirse en una zona geográfica determinada utilizando conocimientos técnicos reconocidos y registrados. Los vinos con DOP se elaborarán exclusivamente con uvas de la zona en cuestión.

Indicación geográfica protegida (IGP)

Los productos con IGP poseen una calidad, una reputación u otras características específicas que pueden atribuirse a una zona geográfica determinada. Todos los vinos con IGP deben producirse con uvas procedentes de la zona en cuestión en una proporción mínima del 85 %.

Fuente: Artículo 93 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

---

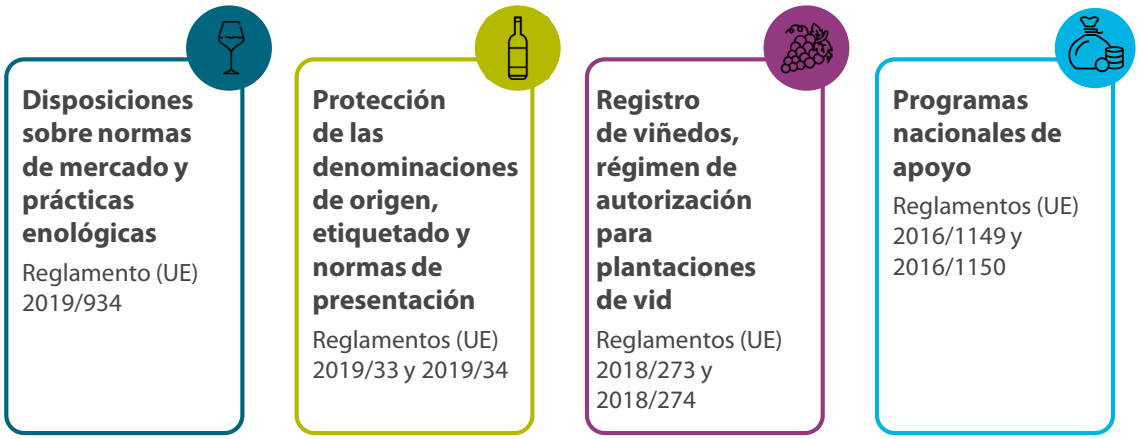
[4] OIV, estadísticas sobre vino, 2021.

[5] Comisión Europea, Portal Agridata – Comercio de vino, campaña de comercialización 2020/2021.

[6] Eurostat, Wine-grower holdings by production (vit_t1).

04 El mercado vinícola de la UE está muy regulado. El acto jurídico de base para el período 2014-2022 en el marco de la política agrícola común (PAC) que, en lo que respecta a los programas de apoyo al vino tiene validez hasta octubre de 2023, es el Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados (OCM) de los productos agrarios, y son de aplicación diversos actos delegados y de ejecución (véase la ***ilustración 3***).

Ilustración 3 – Marco jurídico para el mercado del vino



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector, SWD(2020) 232, pp. 10 a 12.

05 Los viticultores y vinicultores pueden optar a la ayuda financiera de la PAC. Puede tratarse de un apoyo específico en el marco de la OCM del vino (principalmente a través de programas nacionales de apoyo –PNA– en el sector vitivinícola), pero también de pagos directos, apoyo a medidas de desarrollo rural y medidas de promoción horizontal[7]. Para el período 2014-2020, la OCM del vino representó 7 100 millones de euros, lo que equivale al 41 % del presupuesto total para medidas de mercado en el marco de la PAC y al 1,7 % del presupuesto total de la PAC[8]. A escala de la UE, no se dispone de datos para cuantificar los pagos directos y las ayudas al desarrollo rural en el sector vitivinícola.

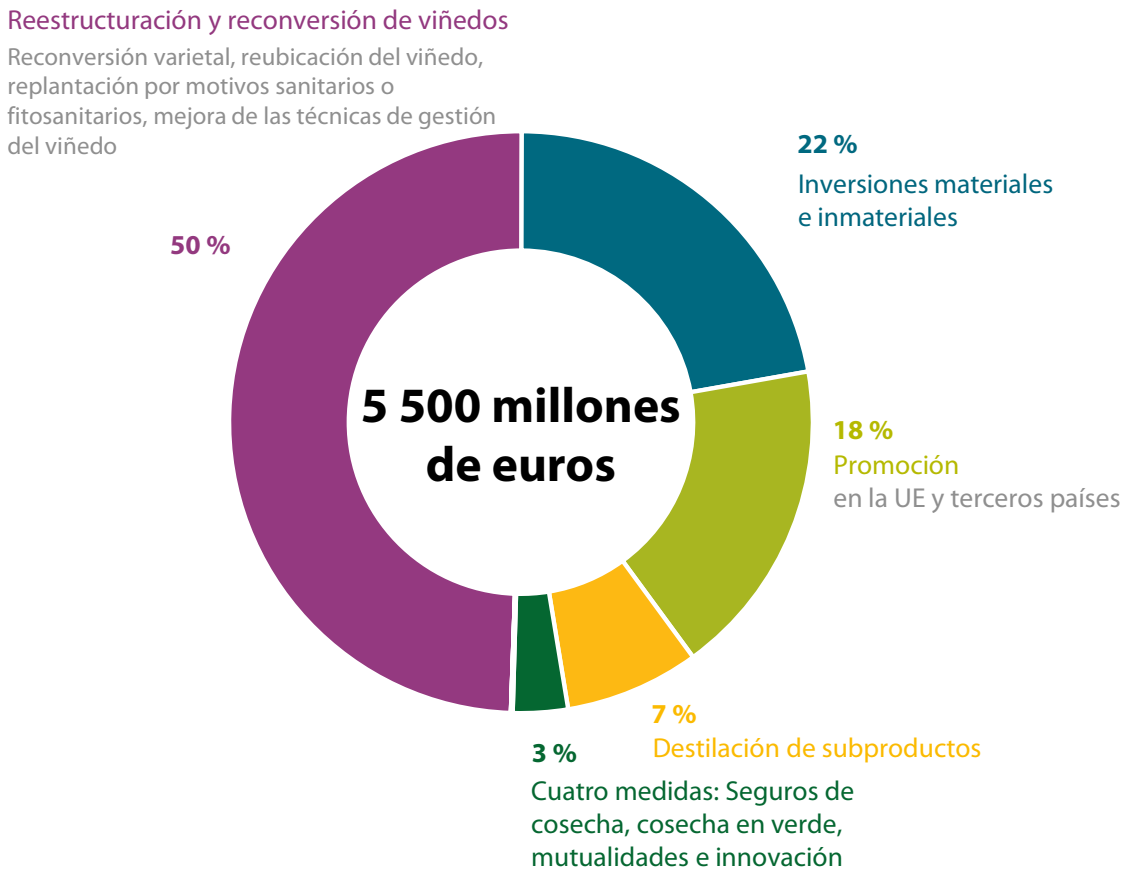
---

[7] Reglamento (UE) n.º 1144/2014 sobre acciones de información y de promoción relativas a productos agrícolas.

[8] Parlamento Europeo – Fichas temáticas sobre la Unión Europea – La financiación de la PAC.

06 El presupuesto total anual para los PNA se sitúa en torno a los mil millones de euros: 5 500 millones de euros para el período 2014-2018 y 5 300 millones de euros para el período 2019-2023[9]. Los PNA pueden financiar ocho medidas de apoyo, pero la mayoría de la financiación de la UE se dedicó a tres medidas en el período 2014-2018: reestructuración y conversión (50 %, denominada asimismo como «reestructuración»), inversiones (22 %) y promoción (18 %); véase la ***ilustración 4***.

Ilustración 4 – Medidas de apoyo y financiación de los PNA en 2014-2018

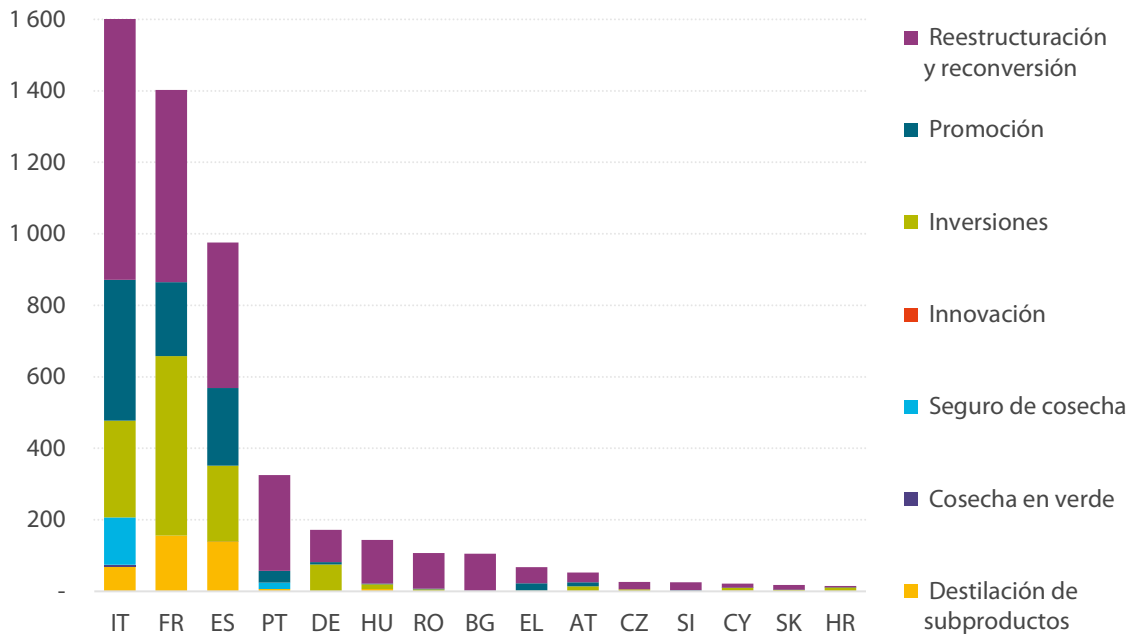


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de gasto del Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

[9] Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del presupuesto de la UE.

07 En 2014, dieciocho Estados miembros de la UE disponían de una asignación financiera para el sector vitivinícola[10]. Dos de ellos (Malta y Luxemburgo) decidieron transferir los fondos al presupuesto de pagos directos, en lugar de disponer de un programa nacional de apoyo. España optó por un enfoque mixto y solo transfirió parte de su asignación a los pagos directos. Italia es el mayor receptor de financiación de los PNA (32 %), seguido de Francia (28 %) y España (19 %); véase la ***ilustración 5***.

Ilustración 5 – Gasto de los PNA por Estado miembro (2014-2018) en millones de euros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por el AGREX. Lituania no incurrió en gasto alguno.

[10] Anexo VI del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

08 El principal objetivo de la reforma de la política vitivinícola de 2013 era aumentar la competitividad de los productores de vino de la UE, preservando al mismo tiempo la autenticidad y las tradiciones de la viticultura europea e impulsando su papel social y medioambiental en las zonas rurales[11]. La Comisión define los objetivos de la política vitivinícola de forma más explícita en su evaluación de las medidas de la PAC aplicables al sector vitivinícola:

- reforzar la competitividad del sector;
- garantizar el funcionamiento fluido del mercado interior, en particular, reforzando la comerciabilidad de los productos vitivinícolas y garantizando un crecimiento ordenado de las plantaciones de vid;
- garantizar la calidad del vino de la UE, teniendo en cuenta las expectativas de los consumidores;
- fomentar un enfoque responsable respecto a las situaciones de crisis;
- proteger el medio ambiente.

09 A partir de noviembre de 2023, los PNA se integrarán en los planes estratégicos de la PAC. Los Estados miembros tendrán libertad para elegir los objetivos que desean lograr en el sector vitivinícola a partir de una lista de 11 objetivos[12], incluidos los de sostenibilidad económica y competitividad, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, mejora de la sostenibilidad de los sistemas de producción y reducción del impacto medioambiental, mejora de las condiciones de empleo y adaptación a las demandas del mercado.

Equilibrio entre oferta y demanda

10 Entre el final de los años setenta y 2010, el sector vitivinícola de la UE padeció excedentes estructurales de producción que afectaron a la competitividad de los viticultores. Durante décadas, la política vitivinícola de la UE ha consistido por tanto en alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda mediante reformas sectoriales posteriores. La Comisión ha aplicado diversas medidas, como la destilación de

[11] EU wine policy contributes to maintaining the reputation and competitiveness of EU wine.

[12] Artículo 57 del Reglamento (UE) 2115/2021.

excedentes, la restricción de las plantaciones y la concesión de subvenciones para el arranque o la reestructuración de viñedos.

11 En 2016, el nuevo régimen de autorización de plantaciones (denominado asimismo «el régimen») sustituyó al antiguo sistema de derechos de plantación, conforme al que se adquirían o vendían los derechos para plantar vides. En el marco del nuevo sistema de plantación, las autorizaciones se otorgan gratuitamente a los solicitantes, se distribuyen proporcionalmente y se basan en criterios de admisibilidad y de prioridad. Los beneficiarios pueden solicitar autorización para poner en marcha o ampliar su viñedo. El nuevo régimen permite un crecimiento controlado del potencial de producción («garantizar un crecimiento ordenado de las plantaciones de vid») dentro de ciertos límites, y en concreto, un incremento anual máximo del 1 %.
El régimen se aplica en 13 países productores de vino de la UE con una superficie de viñedo de más de 10 000 ha, hasta el final de diciembre de 2045. En abril de 2023, Croacia todavía no había aplicado el régimen.

Funciones y responsabilidades

12 La legislación de la UE establece el marco para la regulación del sector vitivinícola (véase la ***ilustración 3***), formulando criterios generales de admisibilidad y prioridad para las diferentes medidas de los PNA y para el régimen de autorización de plantaciones. La Comisión es responsable de llevar a cabo un seguimiento del rendimiento del sector y de supervisar los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros. La Comisión evalúa los PNA y comprueba si cumplen las normas de la UE.

13 Los Estados miembros deciden qué medidas incluir en sus PNA y el presupuesto que asignan a cada uno de ellos. Las autoridades nacionales y regionales aplican los PNA en régimen de gestión compartida. En concreto, establecen criterios específicos de admisibilidad y prioridad, llevan a cabo controles y efectúan pagos a los beneficiarios. Los Estados miembros también se encargan de autorizar las plantaciones de vid e informan a la Comisión sobre la ejecución del régimen.

Medio ambiente y clima

14 Los viñedos suelen consumir de manera intensiva plaguicidas[13], principalmente fungicidas, para combatir enfermedades como el mildiú[14]. Por ejemplo, en Francia, aunque los viñedos representan el 3 % de las tierras agrícolas, el sector utiliza el 20 % de los fungicidas del país[15]. En Italia, más del 95 % de los viticultores aplican productos fitosanitarios, la mayor proporción entre los principales tipos de cultivo[16].
Sin embargo, el uso de plaguicidas químicos entraña riesgos para el medio ambiente y la salud, en particular por la deriva de la pulverización[17].

15 En la producción de uva ecológica, el uso de plaguicidas se encuentra muy restringido en comparación con la producción de uva convencional. Los viñedos ecológicos en la UE crecieron un 55 % (de 244 322 ha a 379 269 ha) entre 2013 y 2019, lo que representa el 12 % de la superficie total de viñedo de la UE[18].

16 El cambio climático ejerce un impacto significativo en la viticultura. Un clima más cálido influye en los rendimientos y la calidad, y genera problemas como la maduración excesiva de las uvas. El cambio climático también trae consigo condiciones meteorológicas más extremas, como el granizo y las heladas primaverales. Es posible que los agricultores tengan que considerar diversas formas de adaptarse a estas condiciones cambiantes, como la adopción de variedades de uva diferentes, la deslocalización de la producción y la aplicación de diferentes técnicas de gestión de los viñedos.

---

[13] Orre-Gordon, y cols., Viticulture can be modified to provide multiple ecosystem services. Ecosystem Services in Agricultural and Urban Landscapes, 2013, pp. 43 a 57.

[14] Delière, et al., Field evaluation of an expertise-based formal decision system for fungicide management of grapevine downy and powdery mildews, Pest Management Science, 2015 71 (9), 1247 a 1257.

[15] Pesticide challenge leaving French viticulture with little choice, Euractiv, 2019.

[16] Instituto Nacional de Estadística de Italia, 2010.

[17] Considerando 14 de la Directiva 2009/128/CE relativa al uso sostenible de los plaguicidas.

[18] Eurostat, Organic crop area by agricultural production methods and crops (org_cropar).

Alcance y enfoque de la auditoría

17 Esta auditoría se centra en la medida de apoyo a la reestructuración de los viñedos y en el régimen de autorización de plantaciones. El objetivo de la medida es aumentar la competitividad de los viticultores, mientras que el régimen de autorización de plantaciones debe evitar el exceso de oferta. La medida relativa a la reestructuración de los viñedos también podría perseguir la mejora de los sistemas de producción sostenibles y la huella ambiental, mientras que el régimen podría abordar los efectos medioambientales negativos.

18 La principal cuestión de nuestra auditoría fue si la medida y el régimen contribuyeron a lograr que los viticultores sean más competitivos y la producción de vino, más sostenible desde el punto de vista medioambiental. Examinamos el modo en que la Comisión diseñó y supervisó la medida y el régimen, y la manera en que los Estados miembros los ejecutaron. En lo que atañe a la medida, esta auditoría abarcó el período 2014-2022. El régimen se cubrió desde su creación en 2016. También examinamos el diseño de la medida en el marco de los planes estratégicos de la PAC para evaluar la ambición medioambiental.

19 Decidimos llevar a cabo esta auditoría teniendo en cuenta la importancia de la medida de reestructuración, que representa la mitad de los presupuestos de los PNA, es decir, más de 5 000 millones de euros de los casi 11 000 millones de euros para los períodos 2014-2018 y 2019-2023 juntos (véase el apartado ***06***). Además, no hemos examinado esta medida desde 2012 (véase la ***ilustración 6***), y en trabajos anteriores nunca hemos analizado el régimen de autorización de plantaciones. La auditoría también responde a cuestiones de interés significativo para las partes interesadas, ya que se centra en el impacto económico de la OCM. Esperamos que nuestras conclusiones y recomendaciones sean pertinentes para el debate sobre las nuevas medidas de apoyo al sector vitivinícola en el marco de los planes estratégicos de la PAC. No cubrimos las otras siete medidas para el sector vitivinícola financiadas a través de la OCM del vino (véase la ***ilustración 4***).

Ilustración 6 – Trabajos previos de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo en el sector vitivinícola

régimen de arranque y medida de reestructuración y reconversión en el marco de la reforma de la OCM	Informe Especial 07/2012: Reforma de la organización común del mercado vitivinícola: avances logrados
medidas de promoción e inversión	Informe Especial 09/2014: ¿Se ha gestionado bien el apoyo de la UE a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?
medidas de la OCM sobre mutualidades, seguros de cosecha y cosecha en verde	Informe Especial 23/2019: Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación
indicaciones geográficas y derechos de propiedad intelectual	Informe Especial 06/2022: Derechos de propiedad intelectual de la UE – La protección no es infalible
almacenamiento privado y destilación de vino en casos de crisis durante el COVID-19	Informe Especial 09/2023: Asegurar las cadenas de suministro de productos agrícolas durante el COVID-19: La respuesta de la UE fue rápida, pero poco específica

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

20 La auditoría se desarrolló entre mayo y diciembre de 2022. Llevamos a cabo visitas de auditoría en cinco Estados miembros: Chequia (Moravia), Grecia (el Peloponeso), España (Castilla-La Mancha – CLM), Francia (el valle del Ródano y la Provenza) e Italia (Toscana). Estos Estados miembros concentran el 70 % de los fondos de reestructuración. Nuestra selección de Estados miembros abarca una amplia gama de prácticas vitivinícolas en diferentes situaciones geográficas y climáticas, así como una combinación de gestión centralizada y regional de la medida y del régimen.

21 Recabamos pruebas a través de:

- una revisión de los Reglamentos de la UE, las directrices de la Comisión y las actividades de seguimiento, estadísticas, evaluaciones e informes sobre todos los Estados miembros productores de vino;
- una revisión de los PNA de 2014-2018 y 2019-2023 de los Estados miembros visitados, estudios, convocatorias de solicitudes, normas nacionales y regionales aplicables (incluida la ejecución del régimen de autorización desde 2016), estadísticas e informes;
- entrevistas con representantes de la Comisión y de las autoridades de los Estados miembros, así como con los beneficiarios;
- consultas a otras partes interesadas del sector vitivinícola, como asociaciones europeas y nacionales de viticultores, cooperativas y productores de vino;

- análisis de un número limitado de expedientes de proyectos en los Estados miembros visitados, seleccionados para cubrir diversas acciones y tipos de beneficiarios, mediante revisiones documentales y visitas sobre el terreno. Seleccionamos diversos beneficiarios, desde explotaciones de reducido tamaño a otras de mayor dimensión, abarcando tanto la agricultura ecológica como la convencional. Nuestra selección comprendía viticultores que comercializan la uva, cooperativas y viticultores productores de vino.

Observaciones

Las acciones de la UE para reestructurar el sector del vino y evitar el exceso de oferta en el mismo no se ocupan directamente de la competitividad

22 La medida de reestructuración tiene como objetivo principal aumentar la competitividad de los viticultores, mientras que el régimen de autorización de plantaciones persigue la estabilidad del mercado limitando el crecimiento de las plantaciones de vid, con el fin de evitar que vuelvan a darse los excedentes de producción ocurridos en el pasado (véase el apartado ***10***)[19]. El régimen también tiene la capacidad de mejorar la competitividad de los viticultores si los Estados miembros deciden utilizar criterios específicos al conceder las autorizaciones de plantación (véase el apartado ***11***).

23 Examinamos si la medida de reestructuración y el régimen de autorización de plantación han contribuido a aumentar la competitividad de los viticultores. Analizamos cómo diseñó la Comisión la medida y el régimen, y el modo en que los Estados miembros los aplicaron (por ejemplo, mediante el establecimiento de objetivos inequívocos, la identificación de grupos destinatarios, y la determinación de criterios de admisibilidad y prioridad que puedan maximizar el impacto, mediante el establecimiento de sistemas de control). Valoramos si la Comisión y los Estados miembros establecieron indicadores pertinentes y objetivos significativos respecto al rendimiento económico de los viticultores, y llevamos a cabo evaluaciones.

Claridad insuficiente respecto al modo en que la medida de reestructuración aumenta la competitividad

Diseño de la medida de reestructuración

24 Los Reglamentos de la UE y las directrices de la Comisión sobre los PNA en el sector vitivinícola no definen la competitividad de los viticultores ni la forma de medir los progresos. La Comisión nos informó de que considera que la competitividad está vinculada a la capacidad de ofrecer productos de calidad a precios y costes competitivos, proporcionando al mismo tiempo beneficios razonables a los viticultores. El Reglamento de la OCM conecta la competitividad del sector vitivinícola

[19] Considerando 55 y artículo 46 del Reglamento (CE) n.º 1308/2013.

con la cuota de mercado de la UE en el mercado mundial. La evaluación de la OCM menciona que la competitividad depende de la capacidad del sector vitivinícola de la UE para producir y vender productos en diversos mercados con características específicas que los hacen más atractivos que los productos ofrecidos por los competidores.

25 Los Estados miembros que visitamos no definieron cómo debe contribuir la medida de reestructuración a hacer más competitivos a los viticultores. Sus programas nacionales de apoyo carecen de una estrategia encaminada a alcanzar el objetivo de la competitividad. Las autoridades que entrevistamos consideran que la responsabilidad respecto a las elecciones estratégicas le corresponde al viticultor. Desde 2006, ni la Comisión ni los Estados miembros han llevado a cabo análisis *ex ante* o estudios de la repercusión prevista de las ayudas al vino por parte de la UE sobre la competitividad de los viticultores.

26 La Comisión recaba los principales indicadores de mercado para el sector vitivinícola de la UE: precios, producción, existencias y comercio[20]. Los parámetros económicos (como los ingresos y los costes de producción) de las explotaciones agrícolas, incluidos las de los viticultores, se notifican en la RICA (Red de Información Contable Agrícola) respecto a una muestra de productores, sin información sobre su participación en la medida. Sin embargo, los datos recogidos en el marco de la UE para los proyectos de reestructuración (véase la ***ilustración 7***), así como los indicadores adicionales establecidos por los Estados miembros que visitamos (véase el ***recuadro 2***), se centran en los resultados y no permiten evaluar la repercusión de la medida respecto al objetivo de hacer más competitivos a los viticultores. Constatamos que la Comisión no recopila ni analiza sistemáticamente los datos relativos a los parámetros pertinentes para evaluar la competitividad de los viticultores que emplearon la medida de reestructuración.

Ilustración 7 – Datos recabados para proyectos de reestructuración

Fuente: Anexo IV del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 de la Comisión.

[20] Observatorio del mercado vitivinícola.

Recuadro 2 – Uso deficiente de los indicadores para evaluar el impacto de la medida en la competitividad de los viticultores

Cuatro de los Estados miembros que visitamos definieron indicadores adicionales para el seguimiento de la medida de reestructuración. Constatamos una falta de coherencia entre los objetivos específicos y los correspondientes indicadores establecidos por dichos Estados a escala nacional. España no definió ningún indicador adicional.

La elección de **Chequia** incluía:

- el número de hectáreas de viñedos reestructurados con variedades principalmente de crianza checa para el objetivo de «garantizar la biodiversidad de las especies vegetales»;
- el número de jóvenes beneficiarios del objetivo de «retener a los jóvenes viticultores en el campo».

No existen objetivos cuantificados para estos indicadores y no está claro cómo puede evaluarse la consecución de los objetivos previstos a través de los indicadores.

Francia definió indicadores de productividad adicionales con objetivos cuantificados respecto al propósito de hacer más competitivos a los viticultores, entre los que se cuentan los siguientes:

- al menos el 70 % de las superficies replantadas solicitan ayuda a la reestructuración;
- número de variedades de uva replantadas, alcanzando las 30 variedades de uva diferentes por año.

Estos indicadores no ofrecen información alguna sobre el modo en que la medida contribuye a la consecución del objetivo de la competitividad.

27 La Comisión no documentó adecuadamente su evaluación de los objetivos fijados por los Estados miembros en sus PNA respecto a la medida, ni lleva a cabo un seguimiento sistemático y estructural del grado de consecución de tales objetivos. Así lo confirma una auditoría interna de la Comisión realizada en 2022, en la que se detectaron deficiencias en el modo en que la Comisión evalúa y utiliza la información presentada por los Estados miembros. Los auditores internos pusieron de relieve el riesgo de que la Comisión no sea capaz de supervisar eficazmente la ejecución de las intervenciones en el sector vitivinícola.

28 Los estudios financiados por la Comisión para evaluar *ex post* el impacto indican que la medida se ha utilizado de forma generalizada en los últimos 20 años para mejorar la eficiencia y desarrollar nuevos productos orientados a atender la demanda de los consumidores[21]. Sin embargo, en la evaluación de las medidas de apoyo al sector vitivinícola realizada por la Comisión en 2020 se informó de que la medida en que los programas nacionales de apoyo contribuyeron a los cambios en la productividad, los costes y los ingresos no pudo evaluarse en el estudio de apoyo a la evaluación. Esto se debió a que la ayuda recibida de estos programas nacionales de apoyo no se consignó, o se consignó de manera deficiente, en la base de datos de la RICA. No obstante, los beneficiarios entrevistados durante el estudio de evaluación reconocieron que las medidas de reestructuración e inversión contribuyeron positivamente en su facturación y mejoraron posteriormente su posición negociadora en la cadena de suministro[22].

Ejecución de la medida de reestructuración

29 Los Estados miembros pueden establecer criterios sobre las prioridades concernientes a la medida de reestructuración, con el propósito de seleccionar proyectos que probablemente contribuyan a alcanzar los objetivos fijados.
El ***cuadro 1*** muestra los criterios de prioridad establecidos por los Estados miembros que visitamos. Sin embargo, constatamos que las solicitudes admisibles se financian independientemente de su contenido o ambición. Cuando la demanda superó el presupuesto disponible, los Estados miembros aplicaron un coeficiente de reducción a todas las solicitudes, transfirieron fondos de otras medidas de los PNA, financiaron las solicitudes restantes al año siguiente, o aplicaron criterios de prioridad que no permitieron orientar las solicitudes en consonancia con los objetivos de la medida.

---

[21] Évaluation des mesures appliquées au secteur vinicole dans le cadre de la Politique Agricole Commune, octubre de 2012, COGEA srl; Study on the competitiveness of European wines, octubre de 2014, COGEA srl.

[22] Comisión Europea, Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector, SWD(2020) 232.

Cuadro 1 – Criterios de prioridad de la medida de reestructuración en los Estados miembros que visitamos

	Chequia (1)	Grecia	España (Castilla-La Mancha)	Francia (2)	Italia (3) (Toscana)
Jóvenes agricultores		✓	✓	✓	✓
Compromisos específicos de calidad		✓	✓		✓
Zonas geográficas específicas		✓			✓
Ciertos tipos de productores (por ejemplo, pymes, asociaciones, cooperativas y explotaciones agrarias con seguro)		✓	✓		
Porcentaje o superficie mínima de viñedos		✓			✓
Agricultores profesionales o personas cuya actividad principal sea la agricultura			✓		✓
Gestión ecológica o integrada		✓	✓		
Planes colectivos			✓		
Algunas variedades de uva			✓		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de los Estados miembros.

1) En la Chequia, a determinadas zonas geográficas y a los jóvenes agricultores se les incentiva con una financiación adicional, más que con puntos prioritarios.

2) En Francia, a la reestructuración como parte de los planes colectivos y a las explotaciones con seguro se las incentiva mediante la financiación adicional, más que con puntos prioritarios.

3) En Italia, a ciertas zonas geográficas se las incentiva con puntos prioritarios y financiación adicional.

30 De conformidad con las normas de la UE[23], la medida de reestructuración debe financiar los siguientes cambios estructurales: 1) reconversión varietal (es decir, cambio de una variedad de uva a otra); 2) reubicación; 3) mejora de las técnicas de gestión del viñedo (en particular, introducción de sistemas avanzados de producción sostenible) o 4) replantación por motivos sanitarios o fitosanitarios (véase la ***ilustración 4***). Con arreglo a las directrices de la Comisión, las actividades deben conllevar modificaciones importantes del viñedo. La «renovación normal», definida como la replantación de la misma variedad de uva utilizando el mismo sistema de cultivo en la misma parcela, no es admisible. Además, el coste del arranque de un viñedo solo será subvencionable en el caso de los puntos 1) y 2) anteriores.

31 No obstante, algunos Estados miembros han establecido diversos sistemas que no siempre impiden la financiación de cambios no estructurales o de una renovación normal (véase el ***recuadro 3***). Esto significa, en la práctica, que la medida de reestructuración acelera la renovación normal de los viñedos, por ejemplo, mediante la introducción de cambios menores en las parcelas menos productivas. Además, constatamos que dos de los Estados miembros que visitamos financian actividades de reestructuración que no se ajustan a las directrices de la Comisión sobre acciones subvencionables. Francia e Italia financian los costes de arranque de viñedos también cuando el proyecto de reestructuración se refiere únicamente a una pequeña modificación de la densidad del viñedo, y la misma variedad se replanta en el mismo lugar.

[23] Artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

Recuadro 3 – Algunos Estados miembros pueden utilizar la medida de reestructuración para financiar la renovación normal de viñedos, mientras que otros la impiden

En **Francia**, la replantación de la misma variedad con una variación de densidad inferior al 10 % no es admisible en el marco de la medida de reestructuración. Sin embargo, durante nuestra auditoría, constatamos que, de 143 parcelas, 19 se habían replantado con la misma variedad y con un cambio de densidad inferior al 10 %.

En **Italia** (Toscana), la complejidad del sistema de información no facilita la comprobación de replantaciones idénticas ni cambios menores en la densidad. Tampoco permite que se emitan alertas en caso de que los beneficiarios hayan modificado o sustituido las solicitudes. Por tanto, se corre el riesgo de que Italia financie actividades de reestructuración con modificaciones menores en comparación con la situación anterior a la reestructuración, como el cambio del clon.

En **Chequia**, el modo en que se organizan los controles facilita la comprobación de los cambios en la variedad, al mostrar claramente en el informe de inspección cuál era la variedad antes de la reestructuración (comprobación sobre el terreno antes del arranque en la parcela).

Además de los controles obligatorios (controles administrativos de la producción y controles sobre el terreno), **Grecia** solicita la justificación del viticultor si la producción ha disminuido en los dos años anteriores.

El hecho de que **España** (CLM) no permita la modificación de la densidad sin cambiar la variedad o el sistema de formación de viñas impide que se financien las renovaciones normales.

32 Las normas de la UE y las actividades admisibles dan a los Estados miembros flexibilidad para aclarar la medida de reestructuración a escala nacional o regional, como crean conveniente. El ***cuadro 2*** presenta una síntesis de las actividades admisibles en los Estados miembros que visitamos. En tres de los cinco Estados miembros visitados es admisible casi cualquier tipo de actividad, y las autoridades de gestión no evalúan si los proyectos contribuyen al objetivo de la competitividad o de qué manera lo hacen. Asimismo, los beneficiarios no están obligados a comunicar cómo mejoró su competitividad la actividad de reestructuración.

Cuadro 2 – Actividades admisibles en los Estados miembros que visitamos

	Chequia	Grecia	España (Castilla-La Mancha)	Francia	Italia (Toscana)
Arranque y replantación de una variedad diferente en la misma parcela	✓	✓	✓	✓	✓
Plantación de una parcela diferente con una variedad distinta (arranque de una parcela antigua tres años después)	✓	✓	✓	✓	✓
Injerto de una variedad distinta en plantas existentes		✓			✓
Reimplantación de viñedo	✓	✓	✓	✓	✓
Modificación de la densidad con la misma variedad	✓	✓		✓	✓
Renovación/instalación del sistema de apoyo (postes, cableado)	✓	✓		✓	✓
Instalación de un sistema de riego				✓	✓
Construcción de pequeños muros (nivelación del terreno); modificación de configuración del terreno (pendientes)			✓	✓	✓
Modificación del sistema de formación de viñas	✓	✓	✓		✓

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de los Estados miembros que visitamos.

El régimen de autorización de plantaciones no está directamente vinculado a la mejora de la competitividad

Diseño del régimen de autorización de plantación

33 Al debatir la reforma de la PAC de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo concluyeron que se había alcanzado el objetivo de la OCM de 2008 de poner fin al superávit estructural de la producción vitivinícola de la UE[24]. La Comisión propuso la liberalización de las plantaciones de vid porque esperaba un crecimiento del consumo de vino en el mercado mundial[25]. Sin embargo, ante el temor de que se repitiera la situación de exceso de oferta (véase el apartado ***10***), el Parlamento Europeo y el Consejo optaron por mantener un mecanismo de control que rija las superficies de viñedo (véase el apartado ***11***). Los principios fundamentales del nuevo régimen de autorización de plantaciones de vid, en vigor desde 2016, se refieren en la ***ilustración 8***.

[24] Considerandos 54 y 55 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

[25] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única), COM(2011) 626, p. 7.

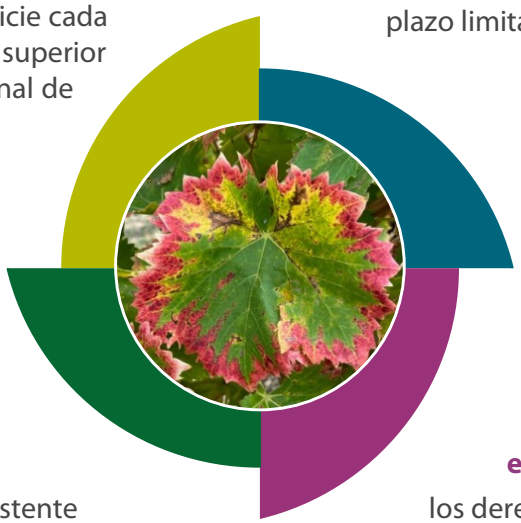
Ilustración 8 – Régimen de autorización de plantaciones de vid: características principales

crecimiento ordenado de las plantaciones de vid

para evitar el exceso de oferta: se concederá una nueva superficie cada año no superior al 1 % (pero superior al 0 %) de la superficie nacional de viñedos plantados

las autorizaciones son gratuitas

no pueden cederse entre productores, que disponen de un plazo limitado para plantar un nuevo viñedo



replantación de viñedos arrancados

el arranque de un viñedo existente genera automáticamente una autorización de replantación

transición desde el régimen anterior

los derechos de plantación asociados al régimen anterior pueden convertirse en autorizaciones de plantación

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

34 Cuando los colegisladores propusieron y adoptaron el porcentaje máximo del 1 %, no se llevó a cabo ninguna evaluación de impacto. No existe justificación para esta elección, ni análisis de si es adecuada para cada uno de los Estados miembros. No hay ninguna definición de la UE de crecimiento ordenado y los Estados miembros tampoco lo definieron con más detalle.

35 Conforme al Reglamento de la UE, los Estados miembros pueden aplicar un umbral inferior, siempre que esté debidamente justificado. Dos Estados miembros con actividad vitivinícola -España y Alemania- así lo hicieron, optando por un crecimiento del 0,5 % y del 0,3 %, respectivamente (en 2021 y 2022, España lo rebajó al 0,1 %). Para justificar su elección, España evaluó el potencial de crecimiento de la producción, teniendo en cuenta diversos indicadores: la superficie realmente plantada por variedad y sistema de riego; los cambios en la producción potencial, los rendimientos, los precios y la demanda. Constataron que la producción vitivinícola no se reduce y no prevén un aumento en el consumo interno o la exportación de vino. Además, España justificó su elección argumentando que todavía quedaban muchas autorizaciones de plantación de años anteriores por utilizar (en torno al 3,6 % de la superficie de viñedo), y tanto las nuevas plantaciones como las parcelas reestructuradas aumentan en productividad y rendimiento.

36 Respetando el crecimiento máximo del 1 % de la superficie total de viñedo nacional, los Estados miembros también pueden establecer límites para determinadas zonas de producción (expresados en un número máximo de hectáreas), por ejemplo, DOP/IGP (véase el ***recuadro 1***), a propuesta de organizaciones profesionales. Por lo tanto, el crecimiento de la superficie de viñedo puede superar considerablemente el 1 % a escala regional y local (véase el ***recuadro 4***), con posibles consecuencias sociales o medioambientales. Los Estados miembros no están obligados a realizar una evaluación de impacto en estos casos.

Recuadro 4 – Ejemplos de zonas de producción en las que el crecimiento de la superficie de viñedo supera el 1 %

En **Francia**, la cuenca de *Charentes-Cognac* ha registrado un crecimiento medio de su superficie del 3 % anual desde 2017. En 2022, Francia concedió más de la mitad de la superficie de nuevas autorizaciones de plantación a los productores de esta zona (véase la ilustración). Este crecimiento exponencial se sustenta en el fuerte potencial exportador de Cognac (el 92 % de las exportaciones).

Superficie destinada a nuevas plantaciones en Francia en 2022 (ha)

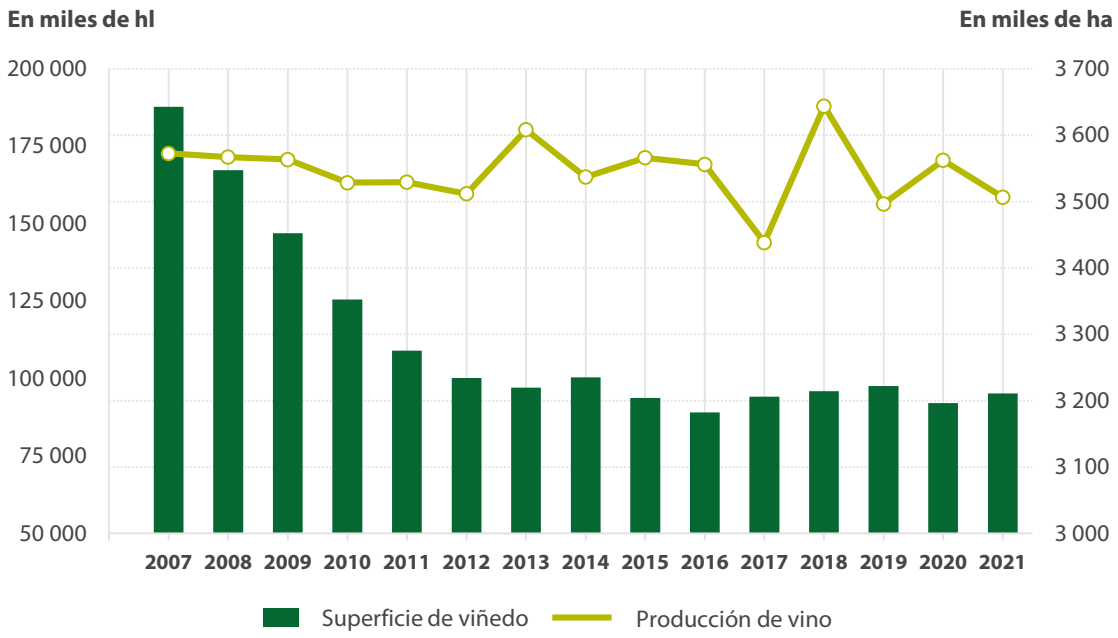
En **España**, la zona de la *DOP Ribera del Duero* creció una media del 4 % al año, es decir, ocho veces el límite establecido a escala nacional (véase el apartado ***35***). Por ejemplo, en 2020, de las 4 750 hectáreas disponibles, 837 ha se destinaron a esta DOP (el 18 % de la superficie total).

Superficie destinada a nuevas plantaciones en España en 2020 (ha)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recibida de la Comisión Europea y de los Estados miembros que visitamos.

37 Aunque el régimen de autorización de plantación establece un límite respecto a la superficie total de viñedo de la UE, no limita la producción. En realidad, la superficie total de viñedo ha disminuido en la UE, pero la producción se ha mantenido estable en general (véase la ***ilustración 9***). Las nuevas plantaciones de vid y la reestructuración de viñedos antiguos pueden aumentar la densidad de las plantas y el rendimiento[26], lo que eleva el riesgo de que se compense el objetivo del régimen de evitar el exceso de oferta.

Ilustración 9 – Cambios en la superficie y la producción vitivinícolas de la UE



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

38 Con el fin de evitar el deterioro de los viñedos, en 2021 se modificó el régimen de autorización[27]. Los Estados miembros pueden decidir ahora utilizar como base para calcular el 1 % o la superficie plantada con vid a 31 de julio de 2015 más los derechos disponibles para la conversión, o la superficie plantada con vid a 31 de julio del año anterior (lo que más les convenga).

---

[26] Informe Especial 07/2012, apartados IX, 36 y 37.

[27] Artículo 63, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

Ejecución del régimen de autorización de plantación

39 A efectos de la concesión de nuevas autorizaciones de plantación, los Estados miembros podrán aplicar criterios de admisibilidad objetivos y no discriminatorios a escala nacional o regional (por ejemplo, superficie disponible, capacidades de los solicitantes y riesgo de apropiación indebida de la reputación de vinos de calidad; véase el ***cuadro 3***). Se aceptarán todas las solicitudes admisibles si la superficie total solicitada admisible no supera la superficie realmente disponible. Si la superficie total de las solicitudes admisibles supera la superficie disponible para la plantación, los Estados miembros deberán decidir el número de hectáreas que deben distribuirse i) de manera prorrateada y ii) con arreglo a criterios de prioridad (véase el apartado ***11***). Algunos de estos criterios pueden favorecer la competitividad de los viticultores, por ejemplo:

— nuevos participantes, incluidos los productores jóvenes;

— superficies de nueva plantación en el marco de proyectos de concentración parcelaria;

— superficies de nueva plantación que contribuyan al incremento de la producción de las explotaciones vitivinícolas que muestran una mayor competitividad o presencia en el mercado;

— proyectos que potencialmente mejoren la calidad de los productos con indicaciones geográficas;

— superficies para nueva plantación con vistas al incremento del tamaño de las pequeñas y medianas explotaciones vitivinícolas.

40 Los Estados miembros que visitamos han optado por utilizar únicamente unos pocos criterios de admisibilidad y prioridad vinculados a la competitividad (indicados en negrita en el ***cuadro 3***). Francia utiliza ampliamente el criterio de admisibilidad para proteger las DOP y las IGP (es decir, el riesgo de apropiación indebida de su reputación)[28]. Cada año, más de la mitad de la superficie de vid solicitada en el marco de las nuevas plantaciones no se asigna porque las organizaciones representativas de las indicaciones geográficas proponen limitaciones al crecimiento en su zona (véase el ***recuadro 4***). Este vínculo entre el régimen de plantación y los regímenes de calidad del vino también está presente en España. Grecia y España priorizan las explotaciones pequeñas y medianas mediante la utilización de un sistema de puntuación. Algunos Estados miembros limitan la superficie que puede solicitar un

[28] Artículo 64, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

viticultor (por ejemplo, 10 hectáreas en Grecia, 50 hectáreas en Italia), mientras que en un mismo Estado miembro pueden aplicarse distintos umbrales por región (por ejemplo, Italia).

Cuadro 3 – Visión global de la ejecución del régimen en los Estados miembros que visitamos

País	Porcentaje ejecutado	Criterios de admisibilidad	Criterios de prioridad
Chequia	1 %	La superficie agrícola del solicitante no debe ser inferior a la superficie solicitada (sin contar los viñedos existentes)	o **Proyectos que potencialmente mejoren la calidad de los productos con indicaciones geográficas**
Francia	1 %	**La solicitud no deberá plantear un riesgo grave de apropiación indebida de la reputación de la DOP/IGP**	o **Productor nuevo joven** o Conducta previa
Grecia	1 %	La superficie agrícola del solicitante no debería ser inferior a la solicitada	o **Productor nuevo joven** o Preservación del medio ambiente o Zonas con limitaciones naturales o **Superficies que aumentan el tamaño de las pequeñas y medianas explotaciones** o Conducta previa
Italia (Toscana)	1 %	La superficie agrícola del solicitante no debe ser inferior a la superficie solicitada (sin contar los viñedos existentes)	o Preservación del medio ambiente o Zonas con limitaciones naturales o Organización sin ánimo de lucro con fines sociales
España	0,1 %	o La superficie agrícola del solicitante no debería ser inferior a la solicitada o El solicitante debería tener una capacidad profesional adecuada o **La solicitud no deberá plantear un riesgo grave de apropiación indebida de la reputación de una DOP** o El solicitante nunca ha plantado viñedos sin autorización	o **Productor nuevo joven** o Conducta previa o **Superficies que aumentan el tamaño de las pequeñas y medianas explotaciones**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de 2021 facilitados por los Estados miembros y la Comisión.

41 Un inconveniente de la distribución de nuevas zonas de plantación es que puede dar lugar a la concesión de superficies muy pequeñas. En consecuencia, los beneficiarios solicitan una superficie mayor de la que realmente necesitan para plantar, sabiendo que solo obtendrán una parte de la misma (por ejemplo, en Grecia e Italia). Al mismo tiempo, puede que tengan que presentar tales solicitudes varios años seguidos para obtener una superficie en la que consideren que merece la pena plantar, dada la importante inversión que conllevan las nuevas plantaciones de vid. Este mecanismo afecta a la planificación empresarial, ya que genera incertidumbre a los beneficiarios respecto a la nueva superficie autorizada para la plantación, lo que dificulta la planificación previa.

42 A un viticultor que reciba autorización para una nueva plantación no se le puede conceder una ayuda con cargo a la medida de reestructuración y reconversión de dicha plantación[29], ya que la medida de apoyo tiene por objeto reestructurar o convertir un viñedo existente. No obstante, algunos Estados miembros vitivinícolas o autoridades regionales ofrecen ayuda financiera para plantar a través del programa de desarrollo rural (por ejemplo, Francia – Languedoc-Rosellón[30]).

---

[29] Sección 4.2.1 de las Directrices de la Comisión sobre los PNA; artículo 7, apartado 1, letra d), y artículo 42, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/1150.

[30] FranceAgriMer Montpellier, Les autorisations de plantations nouvelles, septiembre de 2021.

La política vitivinícola de la UE no permite alcanzar los objetivos medioambientales de la PAC

43 En consonancia con los objetivos de la PAC[31], la medida de reestructuración tiene por objeto «contribuir a mejorar los sistemas de producción sostenibles y la huella ambiental del sector vitivinícola» (también denominado «objetivo medioambiental»), mientras que el régimen debe evitar una capacidad de suministro excesiva con efectos sociales y medioambientales negativos en zonas de producción vinícola específicas[32]. Examinamos si la medida de reestructuración y el régimen de autorización de plantación contribuyeron a la gestión sostenible de los viñedos. También analizamos los retos futuros para el sector vitivinícola en la PAC 2023-2027[33].

Escasa consideración de la sostenibilidad medioambiental en la medida de reestructuración

Diseño de la medida de reestructuración

44 La reforma de la PAC de 2013 introdujo la protección del medio ambiente en los objetivos de la OCM del vino (véase el apartado ***08***), basándose en el objetivo de la PAC de la gestión sostenible de los recursos naturales. Para la medida de reestructuración, esto significaba, por primera vez, una opción de contribuir al objetivo medioambiental del sector vitivinícola.

45 Desde 2008, los programas nacionales de apoyo han tenido que incluir una evaluación que muestre, entre otros aspectos, el impacto medioambiental previsto[34]. Nuestra revisión de los PNA de los Estados miembros que visitamos puso de manifiesto que este apartado no incluía realmente los resultados de una evaluación de impacto, sino más bien una descripción de cómo las diferentes medidas, incluida la de reestructuración, podrían ayudar a preservar el medio ambiente (véase la ***ilustración 10***).

---

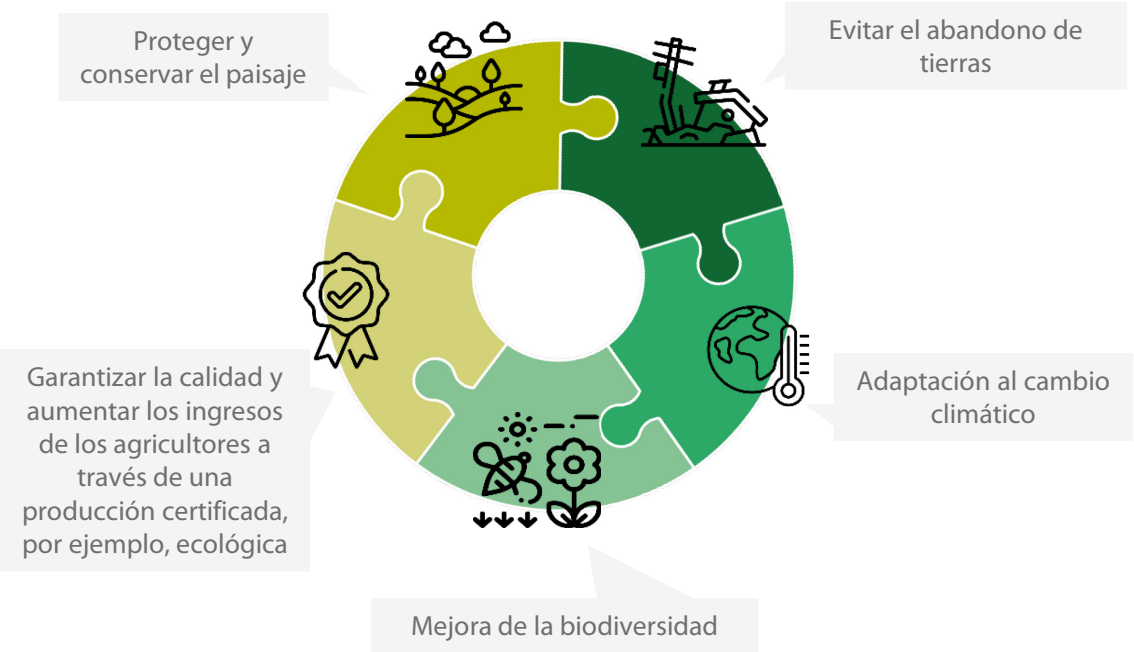
[31] Artículo 110, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1306/2013; considerando 94 del Reglamento (UE) 2021/2115.

[32] Artículo 46, apartado 3, y considerando 55, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

[33] Considerando 94 del Reglamento (UE) 2021/2115.

[34] Artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 479/2008.

Ilustración 10 – Impactos previstos de los PNA en el medio ambiente



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de los PNA de los Estados miembros que visitamos.

46 La contribución de la medida de reestructuración al logro del objetivo medioambiental era facultativa, es decir, los Estados miembros podían decidir si encajaba en su estrategia para el sector vitivinícola, que se incluye en los programas nacionales de apoyo. Constatamos que los objetivos estratégicos elegidos por los Estados miembros visitados y las metas cuantificadas que vincularon a dichos objetivos reflejaban una escasa o nula ambición por la sostenibilidad medioambiental (véase la ***ilustración 11***).

Ilustración 11 – Objetivos estratégicos y metas correspondientes vinculados a la sostenibilidad medioambiental

Promover una mejor asignación de los viñedos respetando los principios de sostenibilidad **ITALIA**	El 1 % de las solicitudes se refieren a la producción ecológica o local
Protección del valor medioambiental y paisajístico y de las tradiciones culturales relacionadas con la producción de vino **ITALIA**	Un 5 % más de superficies reestructuradas en zonas de alto valor paisajístico
Hacer que los vinos griegos sean más competitivos, introduciendo mejoras cualitativas en los productos para garantizar una mejor orientación al mercado **GRECIA**	El 10 % de la superficie total anual de viñedos dedicados a la producción ecológica e integrada o a las DOP/IGP
Apoyar zonas sensibles desde el punto de vista social y medioambiental, como las zonas insulares, haciendo hincapié en la conservación del medio ambiente y el valor estético de los paisajes rurales **GRECIA**	>30 ha de zonas reestructuradas anualmente en las islas del mar Egeo
Apoyar los desarrollos técnicos al margen de la plantación contextual **FRANCIA**	1 500 ha/año con operaciones vinculadas a sistemas de riego
Traslado de viñedos a laderas **CHEQUIA**	>10 ha trasladadas a laderas
Ninguno **ESPAÑA**	Ninguna

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de los PNA, sección G sobre objetivos, indicadores y metas.

47 Los indicadores que se utilizan se refieren a las realizaciones, y no a los resultados o al impacto, por lo que no proporcionan información sobre el resultado de la medida. Varios de ellos son solo parcialmente relevantes para el objetivo, y las meta fijadas son muy bajas. Como resultado, no proporcionan información sobre ninguna mejora medioambiental. Por ejemplo, ninguno de los indicadores relativos a la producción ecológica o integrada muestra cuántos agricultores se han pasado a estas técnicas de cultivo. En el caso de Grecia, la producción ecológica e integrada se contabiliza junto con las DOP/IGP, lo que significa que el objetivo cuantificado podría alcanzarse únicamente con estas últimas. Las autoridades francesas han elegido un indicador relativo al número de operaciones de riego, y la consecución del objetivo podría provocar en realidad efectos negativos en el medio ambiente (véase el apartado ***54***). Chequia establece dos objetivos medioambientales adicionales (garantizar la biodiversidad y una producción sostenible), que no se incluyeron en la ***ilustración 11***, ya que este país no estableció metas cuantificadas asociadas a tales objetivos.

48 El cuidado del medio ambiente es valorado por los consumidores de vino, junto con la calidad y la reputación. Así lo confirma un estudio en el que también se afirma que hay margen para aumentar la competitividad dirigiéndose a un público con mayor conciencia ecológica[35]. En su examen y validación de los PNA, la Comisión no evaluó la ambición medioambiental de estos programas ni realizó un seguimiento de la consecución de ninguno de los indicadores adicionales. Además, la Comisión no proporcionó una definición de sostenibilidad ni de los sistemas de producción sostenibles, ni explicó en sus directrices para la ejecución de los PNA cómo podría utilizarse la medida para reducir la huella medioambiental del sector vitivinícola, ni tampoco cómo calcularla.

49 La medida de reestructuración (así como la OCM del vino en su conjunto) está sujeta a un alto nivel de subsidiariedad, en virtud del cual los Estados miembros son libres de decidir la estrategia (véase el apartado ***46***), los objetivos y los indicadores (véase la ***ilustración 11***), las medidas que proponen en sus PNA y el modo de definir los tipos de subacciones que pueden optar a financiación. A diferencia de otros fondos de la UE [por ejemplo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)], la OCM del vino no requiere la cofinanciación de los Estados miembros. Esto, a su vez, podría no constituir un incentivo suficiente para que los Estados miembros desarrollen una estrategia adecuada y persigan objetivos medioambientales.

Ejecución de la medida de reestructuración

50 Los Estados miembros pueden desembolsar los fondos disponibles conforme a criterios de prioridad, favoreciendo aquellos proyectos que muestran una posible contribución positiva a la consecución de los objetivos medioambientales.
Las directrices de la Comisión no ofrecen ejemplos concretos a este respecto. En realidad, la pertinencia de los criterios de prioridad es escasa, ya que casi todos los proyectos se financian igualmente (véase el apartado ***29***). De los cinco Estados miembros que visitamos, solo tres aplicaron tales criterios:

- Grecia y España (CLM) decidieron aplicar el criterio de «superficies donde los viñedos contribuyan a la preservación del medio ambiente» concediendo prioridad a la agricultura ecológica o a las prácticas de producción integrada, o para la protección de los viñedos antiguos;

[35] Agrosynergie EEIG y Comisión Europea, Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector, 2019.

- Grecia e Italia (Toscana) optaron por priorizar las «zonas que se enfrentan a limitaciones naturales o de otra índole específicas», entre las que figuran los bancales, las pendientes pronunciadas, etc. Según la Comisión, este criterio también puede utilizarse para preservar el medio ambiente y las características paisajísticas tradicionales.

51 Los proyectos que visitamos relativos a la medida de reestructuración muestran una escasa consideración en la práctica por la mejora de los sistemas sostenibles o la huella medioambiental del sector vitivinícola, y las nuevas variedades que vayan a plantarse se eligen fundamentalmente con arreglo a las previsiones de la demanda futura del mercado (véase el ***recuadro 5***). En algunas regiones, la producción ecológica o integrada se percibe como una forma de responder mejor a la demanda del mercado y de aumentar los ingresos de los agricultores, al margen de sus beneficios medioambientales.

Recuadro 5

El ejemplo de Airén

Airén es una variedad de uva española tradicional y especialmente común en Castilla-La Mancha, donde ocupaba una superficie de casi 200 000 hectáreas en 2020/2021. Se caracteriza por su resistencia a situaciones extremas de calor y sequía, y es de fácil cultivo sin grandes cuidados[36].

Entre 2017 y 2022, las autoridades de Castilla-La Mancha excluyeron la airén de la lista de variedades disponibles para la medida de reestructuración, con el fin de favorecer a variedades como la syrah, que responden mejor a las expectativas del mercado. La Comisión apoyó a Castilla-La Mancha en su decisión, teniendo en cuenta que la airén podía sustituirse por variedades con mejor precio de venta. Llegaron a la conclusión de que la facturación de los beneficiarios aumentaría.

Esta decisión, que puede haber ejercido impactos medioambientales negativos, se revirtió en 2023. La variedad airén se adapta mejor a la climatología local, mientras que otras variedades como la syrah pueden requerir una mayor cantidad de agua.

Airén, vides, CLM

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, 2022.

52 La medida de reestructuración podría también financiar la mejora de las técnicas de gestión, en cuyo caso el vínculo con la sostenibilidad debería ser más estrecho: el Reglamento establece que esta acción debería emplearse «en particular la introducción de sistemas avanzados de producción sostenible»[37]. Sin embargo, los proyectos no se evalúan o seleccionan en función de sus metas medioambientales. En particular, las mejoras propuestas no implican habitualmente un compromiso medioambiental ni una descripción sobre la forma en que los cambios deberían hacer cumplir el objetivo de mejorar la sostenibilidad de los sistemas o la huella ambiental. La evaluación de 2018 confirmó que las operaciones destinadas a mejorar las prácticas desde el punto de vista medioambiental y climático no han recibido el apoyo de los Estados miembros[38].

53 La uva de vinificación ha sido tradicionalmente un cultivo de secano, y el riego no se consideraba esencial. En Francia, para la mayoría de las DOP/IGP, el riego solo está permitido en circunstancias excepcionales. Sin embargo, en el marco de la medida de reestructuración, la mejora de las técnicas de gestión también puede utilizarse para financiar sistemas de riego (en Francia e Italia). Tales proyectos se aprueban siempre que se cumplan los criterios de admisibilidad y haya fondos disponibles.

54 Aunque el regadío puede considerarse una medida de adaptación, también debe tenerse en cuenta la disponibilidad de agua, al igual que los estudios sobre la viabilidad de la transformación de los viñedos de cultivos de secano a regadío. Un aspecto positivo del regadío es, sin duda, su capacidad para estabilizar los rendimientos de los viticultores y, por tanto, su producción. No obstante, en el marco de la OCM, la instalación de un sistema de riego, ya sea o no financiado, no está vinculada a un compromiso medioambiental como, por ejemplo, no aumentar el uso del agua. Las normas de ejecución no prevén condiciones claras ni salvaguardias medioambientales respecto a la disponibilidad o el ahorro de agua.

---

36 Airén: características, Vinos de Castilla-La Mancha MEDIA.

37 Artículo 46, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013.

38 Agrosynergie EEIG y Comisión Europea, Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector, 2019, p. 61.

55 En todos los Estados miembros que visitamos encontramos ejemplos de mejora de la sostenibilidad en la gestión del viñedo. Consistieron en el uso de sustancias químicas (feromonas) para evitar la reproducción de polillas, o en la plantación de vegetación entre las hileras de las viñas con el fin de reducir la erosión del suelo y mejorar la biodiversidad y la estructura del suelo. Sin embargo, estas instalaciones no eran el resultado directo de las especificaciones que figuran en las convocatorias de proyectos de la medida de reestructuración. En algunos casos, se disponía de otras oportunidades de financiación (por ejemplo, a través del Feader) en los Estados miembros para apoyar estas prácticas. Debido al diseño del Feader, la Comisión carece de una visión general del grado en que el sector vitivinícola utiliza las medidas de este Fondo, como las medidas agroambientales y climáticas o la agricultura ecológica, o de la cuantía de las ayudas concedidas a los viticultores.

56 En el contexto de la OCM, ni la Comisión ni los Estados miembros han establecido un sistema de seguimiento del rendimiento medioambiental. En consecuencia, no es posible evaluar el impacto del marco de la UE para los viñedos sobre el objetivo medioambiental y, en última instancia, sobre el uso sostenible de los recursos naturales.

Se desconocen los efectos medioambientales del régimen de autorización de plantación

Diseño del régimen de autorización de plantación

57 El progresivo incremento de los viñedos no se ha valorado desde una perspectiva medioambiental, a pesar de la existencia de estudios anteriores (por ejemplo, sobre el impacto en el paisaje, sobre el cambio de uso del suelo[39] o sobre el paso al monocultivo[40]). Además, aunque inicialmente estaba previsto que el régimen de autorización de plantación se extendiera de 2016 a 2030, en 2021 se amplió 15 años más. Ahora durará hasta 2045. Antes de esta ampliación no se llevó a cabo ninguna evaluación de impacto para tener en cuenta, entre otros aspectos, las consecuencias medioambientales del régimen. La legislación preveía una revisión intermedia del régimen en 2023 con el fin de «evaluar el funcionamiento del régimen y, en caso

[39] Martínez-Casasnovas, y cols., Influence of the EU CAP on terrain morphology and vineyard cultivation in the Priorat region of NE Spain, 2010.

[40] Altieri y Nicholls, The simplification of traditional vineyard-based agroforests in Northwestern Portugal: some ecological implications, 2002.

pertinente, formular propuestas»[41]. Esto se ha cambiado, y ahora la primera revisión está programada para 2028[42].

58 El Reglamento de la OCM reconoce los posibles efectos sociales y medioambientales negativos de una capacidad de suministro excesiva, que puede deberse a un aumento de la superficie de viñedo (véase el apartado ***43***). Sin embargo, nunca se ha evaluado en qué medida el régimen previene consecuencias negativas para el medio ambiente.

59 El cambio en 2021 de la normativa que rige el régimen[43] puede ejercer un impacto ambiental positivo. La vigencia de las autorizaciones de plantación se ha ampliado de tres a seis años cuando la plantación se realiza en la misma parcela de terreno. Esto permite a los productores retrasar la plantación de viñedos para dejar reposar al suelo y mejorar sus condiciones sanitarias con menos insumos químicos.

Ejecución del régimen de autorización de plantación

60 Cuando a los viticultores se les autoriza a plantar nuevos viñedos, la legislación propone solo un criterio prioritario que guarda una relación directa con el objetivo medioambiental[44]. Los Estados miembros en la UE pueden dar prioridad a las solicitudes referentes a zonas donde los viñedos contribuyen a preservar el medio ambiente o a conservar los recursos genéticos de las viñas. Con la excepción de Grecia (desde 2016), Italia (desde 2017) y Austria (desde 2021), ninguno de los demás Estados miembros productores de vino ha aplicado este criterio. La mayoría de las autorizaciones se distribuyen utilizando un sistema proporcional (véase el apartado ***39***), incluso en los Estados miembros que han establecido criterios de prioridad.

61 Aunque la Comisión adopta una visión global de la ejecución del régimen a escala nacional o regional, las obligaciones de información no se destinan a evaluar si el régimen ejerce un impacto negativo sobre el medio ambiente y por lo tanto son insuficientes para evaluar dicho impacto.

---

[41] Artículo 61 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, acto jurídico inicial.

[42] Artículo 61 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013, versión consolidada del 7 de diciembre de 2021.

[43] Reglamento (UE) 2117/2021, considerando 15.

[44] Artículo 64, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) 1308/2013.

La ambición medioambiental de la política vitivinícola de la UE sigue siendo escasa

62 A partir de noviembre de 2023, las medidas sobre el vino se incluirán en los planes estratégicos de la PAC. El Reglamento del Plan Estratégico introduce un conjunto revisado de 11 objetivos respecto al sector vitivinícola, incluido uno con un claro componente medioambiental y climático: «contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación y a la mejora de la sostenibilidad de los sistemas de producción y la reducción de la huella ambiental del sector vitivinícola de la Unión, también mediante ayudas a los productores de vino para [que] reduzcan el uso de insumos y apliquen métodos y prácticas de cultivo más sostenibles para el medio ambiente».

63 Corresponde a los Estados miembros vincular este objetivo medioambiental y climático a las medidas. Diez de los quince Estados miembros cuyos planes estratégicos de la PAC incluyen ayudas a la reestructuración del sector vitivinícola vincularon la medida de reestructuración a este objetivo medioambiental y climático. Si los Estados miembros optan por este objetivo, los proyectos de reestructuración deben llevar a cabo al menos una acción pertinente, como la reducción de los insumos, la limitación del uso del agua, la prevención de la erosión del suelo o la protección o mejora del medio ambiente[45].

64 Desde 2013, la financiación de la reestructuración se ha vinculado al cumplimiento de determinadas obligaciones medioambientales (también conocidas como «condicionalidad»)[46]. Comprenden requisitos derivados de las normas de la UE sobre medio ambiente (como el mantenimiento de registros de la compra y el uso de productos fitosanitarios), y normas que imponen prácticas agrícolas sostenibles (como el cumplimiento de los procedimientos de autorización para la extracción de agua). Los agricultores respecto a los que se establezca que no cumplen tales obligaciones pueden enfrentarse a una reducción de su financiación de la UE. Según la Comisión, la condicionalidad aumenta la sensibilización de los agricultores en cuanto a la necesidad de cumplir determinadas normas básicas, y hace que la PAC se amolde en mayor grado a las expectativas de la sociedad.

---

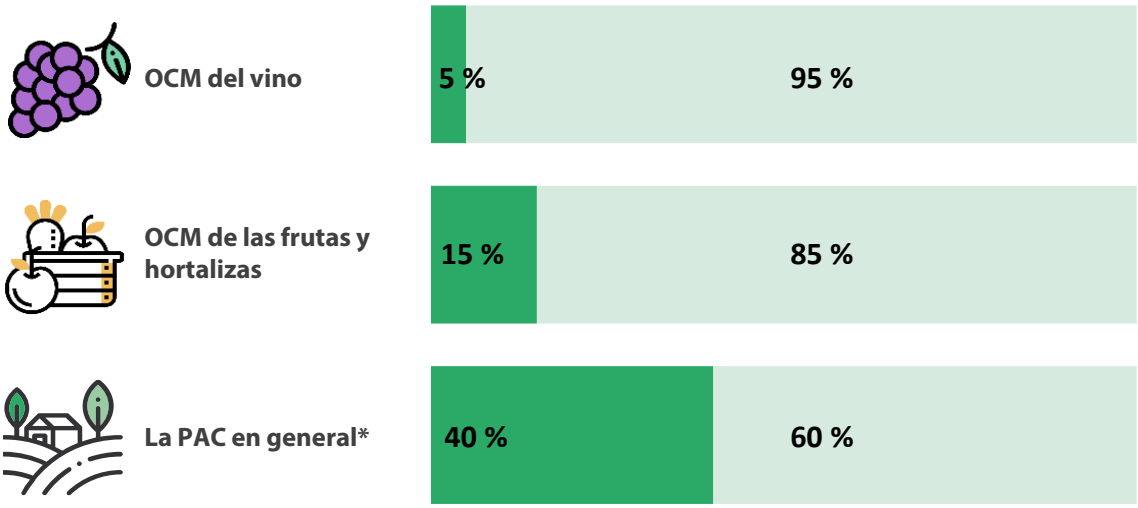
[45] Artículo 12 del Reglamento Delegado (UE) 2022/126 de la Comisión.

[46] Artículo 92 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

65 En el período 2023-2027, la aplicación de la «condicionalidad» a la financiación de la reestructuración se ha interrumpido[47], reduciendo la ambición medioambiental de la política vitivinícola de la UE. En el pasado, recomendamos vincular todos los pagos de la PAC a los agricultores, incluidos los efectuados a través de la organización común de mercados, a requisitos medioambientales explícitos, como la condicionalidad[48].

66 Los Estados miembros tendrán que destinar al menos el 5 % del gasto asignado al sector vitivinícola para intervenciones vinculadas a objetivos como la protección del medio ambiente, la adaptación al cambio climático o la mejora de la sostenibilidad de los sistemas de producción, o la reducción del impacto ambiental del sector vitivinícola[49]. Se trata de una proporción bastante baja en comparación con otros sectores, como las frutas y hortalizas. En el contexto de una PAC más ecológica, el 40 % de su gasto previsto debería destinarse a la consecución de objetivos relacionados con el clima (véase la ***ilustración 12***).

Ilustración 12 – Comparación del gasto específico en clima y medio ambiente



* El Reglamento establece que al menos el 40 % del gasto previsto de la PAC se destine a la consecución de objetivos relacionados con el clima.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) 2021/2115.

---

[47] Artículo 2 del Reglamento (UE) 2021/2115.

[48] Informe Especial 20/2021, recomendación 2, letra b).

[49] Artículo 60, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/2115.

67 En los cinco Estados miembros que visitamos, ninguno de los proyectos de planes estratégicos de la PAC describía qué medidas contribuirían al objetivo del 5 % relativo al clima y al medio ambiente. La Comisión abordó esta cuestión en su evaluación de los planes[50]. Nuestra revisión de los planes aprobados puso de relieve que:

- Las estrategias de Grecia, Francia e Italia hicieron hincapié en la necesidad de adaptar sus viñedos al cambio climático. Sin embargo, tienen intención de aplicar la medida de reestructuración del mismo modo en que lo hicieron en sus PNA, es decir, fomentando la competitividad. Francia e Italia han previsto hacer uso exclusivo de la medida de destilación de subproductos para alcanzar el 5 %. Los ser perjudiciales para el medio ambiente. Grecia se propone utilizar el 5 % para inversiones en la producción sostenible de vino;

- España, por el contrario, prefiere alcanzar el 5% con las medidas de reestructuración, destilación de subproductos e inversión. Su plan también exige el cumplimiento de la Directiva marco sobre el agua, no financia los sistemas de riego y se centra en la producción integrada;

- Chequia se propone cubrir plenamente el objetivo del 5 % con el componente de la subacción de «conversión varietal» de la medida de reestructuración. Los viticultores pueden pasarse a nuevas variedades que se adapten mejor a las condiciones climáticas cambiantes, con el fin de conseguir que su producción sea más resistente.

68 A partir de 2023, la financiación de las inversiones en regadío, que podrían ser subvencionables en el marco de la medida de reestructuración, tendrá que cumplir unos requisitos más estrictos[51]. Los proyectos deben comprometerse con objetivos mínimos en materia de ahorro de agua; no pueden dar lugar a un aumento neto de la superficie regada, salvo en condiciones claramente definidas, como una evaluación positiva del impacto ambiental, y deben cumplir los requisitos de la Directiva Marco del Agua.

---

[50] Cartas de observación a Chequia, Grecia, España, Francia e Italia.

[51] Artículo 11 del Reglamento (UE) 2022/126.

69 La producción de DOP/IGP abarca el 82 % de la superficie de viñedo de la UE (véase el apartado ***03***). Las normas aplicables de la UE han ido evolucionando:

- desde 2021, se autoriza la plantación de variedades híbridas de cruces de *Vitis vinifera* tanto para DOP como para IGP, de manera que los productores puedan utilizar variedades de vid más adecuadas para las condiciones climáticas cambiantes y más resistentes a las enfermedades[52];
- la reforma en curso del Reglamento relativo a las DOP/IGP[53] pretende animar a los productores de vinos con DOP/IGP a atenerse a estándares más elevados en materia de sostenibilidad económica, social y medioambiental.

70 Dado que los vinos con DOP/IGP representan la mayor parte de la producción de la UE, esta reforma puede hacer más sostenible la viticultura en la Unión. Sin embargo, su adopción es voluntaria y puede seguir siendo limitada. Durante nuestras visitas a los Estados miembros, observamos que los viticultores dudan en utilizar estas nuevas variedades.

---

[52] Considerando 28 del Reglamento (UE) 2021/2117.

[53] Propuesta de la Comisión sobre las indicaciones geográficas, COM(2022) 134.

Conclusiones y recomendaciones

71 Mediante su política vitivinícola, la UE apoya a los viticultores con alrededor de 500 millones de euros al año para que reestructuren sus viñedos, con el objetivo principal de hacerlos más competitivos. El régimen de autorizaciones de plantación tiene por objeto limitar el crecimiento de las plantaciones de vid, con el fin de evitar excedentes estructurales de producción. Constatamos que este marco de formulación de políticas para aumentar la competitividad de los viticultores adolece de deficiencias en cuanto a diseño y ejecución, y no se ajusta a los objetivos medioambientales de la política agrícola común.

72 Los estudios y evaluaciones indican que el apoyo de la UE al sector vitivinícola, incluida la medida de reestructuración, favorece la competitividad. Sin embargo, constatamos que:

- la Comisión no ha definido con claridad el modo en que la medida de reestructuración debe contribuir a la consecución de dicho objetivo, ni ha recabado o analizado datos al respecto (apartados *24* y *26*);
- los Estados miembros que visitamos no han definido el modo en que la reestructuración fomentará la competitividad de los viticultores, ni han desarrollado una estrategia coherente, ni han establecido indicadores pertinentes de cara al período 2014-2023 con el fin de evaluar el impacto de la medida de reestructuración en la competitividad (apartados *25* y *26*);
- los Estados miembros que visitamos financiaron las solicitudes admisibles, independientemente de su contenido o ambición, y no utilizaron criterios para seleccionar proyectos que fomentaran la competitividad (apartados *29* y *32*);
- algunos Estados miembros que visitamos financiaron proyectos que no conllevan un cambio estructural, sino que aceleran la renovación normal de los viñedos, una actuación que no puede optar a la ayuda de la UE (apartados *30* y *31*);
- la Comisión no documentó su evaluación de los objetivos fijados por los Estados miembros, ni llevó a cabo un seguimiento sistemático del grado de consecución de tales objetivos (apartado *27*);
- los Estados miembros que visitamos no evaluaron el modo en que los proyectos contribuyen al logro del objetivo de la competitividad, y los beneficiarios no están obligados a informar sobre el resultado de su actividad de reestructuración, ni sobre el modo en que esta les ha hecho más competitivos (apartado *32*).

73 El régimen de autorización de plantación tiene por objeto evitar el exceso de oferta limitando el crecimiento de la superficie al 1 % anual. Sin embargo, constatamos que:

- no se realizó ninguna evaluación de impacto antes de que los colegisladores propusieran y adoptaran el porcentaje máximo de crecimiento del 1 % de la superficie de viñedo a escala nacional (apartado ***34***);
- los Estados miembros pueden permitir un crecimiento muy superior al 1 % a escala regional y local y no están obligados a realizar una evaluación para determinar su impacto (apartado ***36***);
- el régimen de autorización de plantación limita la superficie total de viñedo de la UE, pero no limita la producción, lo que puede compensar el objetivo del régimen de evitar el exceso de suministro (apartado ***37***);
- en cuanto a la concesión de autorizaciones, los Estados miembros que visitamos aplican únicamente unos pocos criterios de admisibilidad y prioridad vinculados a la competitividad (apartado ***40***);
- la asignación de autorizaciones de nueva plantación sobre la base de la distribución proporcional puede dificultar el objetivo de la competitividad en algunos Estados miembros en los que a los beneficiarios se les conceden zonas muy pequeñas y no pueden planificar con antelación (apartado ***41***).

Recomendación 1 – Orientar mejor la medida y el régimen para fomentar la competitividad

Recomendamos a la Comisión que:

a) aclare lo que implica la competitividad de los productores de vino de la UE para que se pueda evaluar la consecución del objetivo principal de la medida de reestructuración;

Fecha de aplicación prevista: Primer trimestre de 2026

b) formule observaciones dirigidas a los Estados miembros, tal como se prevé en el Reglamento del Plan Estratégico de la PAC en el contexto de la elaboración del informe anual del rendimiento o de las modificaciones de los Planes Estratégicos de la PAC, cuando los requisitos de la medida de reestructuración no contribuyan eficazmente a la consecución del objetivo de la competitividad;

Fecha de aplicación prevista: 2025

c) evalúe, junto con los Estados miembros, la ejecución de la medida y el régimen, con el fin de identificar y compartir buenas prácticas y riesgos.

Fecha de aplicación prevista: 2026 para la medida, 2028 para el régimen

74 Uno de los objetivos de la política agrícola común es gestionar los recursos naturales de forma sostenible. Sin embargo, la política vitivinícola ha tenido en cuenta la protección del medio ambiente solo parcialmente. A pesar del elevado volumen de fondos en cuestión, la medida de reestructuración perdió la oportunidad de contribuir a la consecución de un objetivo fundamental para la UE. Constatamos que:

- los Estados miembros que visitamos no evaluaron el impacto ambiental previsto de sus programas nacionales de apoyo al sector vitivinícola. Sus objetivos y metas estratégicos mostraron escasa ambición en materia de sostenibilidad medioambiental (apartados *45* y *46*);

- la Comisión no proporcionó a los Estados miembros productores de vino directrices sobre la manera de definir la sostenibilidad o unos sistemas de producción sostenibles, ni sobre el modo de utilizar la medida de reestructuración para reducir la huella medioambiental del sector vitivinícola. Además, tampoco llevó a cabo un seguimiento de la medida en que se habían logrado los indicadores establecidos por los Estados miembros (apartado *48*);

- los programas nacionales de apoyo son financiados íntegramente por la UE, sin cofinanciación de los Estados miembros productores de vino. No obstante, los Estados miembros disponen de un poder discrecional significativo respecto a la definición de sus estrategias, objetivos e indicadores para el sector vitivinícola, y las restricciones y requisitos medioambientales son escasos o inexistentes (apartado *49*);

- aunque algunos de los Estados miembros que visitamos utilizaron criterios para priorizar los proyectos que pudieran contribuir positivamente al medio ambiente, en la práctica se financian casi todos los proyectos. Como resultado, los proyectos financiados no pretenden reducir el impacto climático o medioambiental de la viticultura. De hecho, en determinadas circunstancias, incluso podrían ejercer el efecto contrario, como el cambio a variedades que necesitan más agua o la instalación de un sistema de riego (apartados *50* a *54*).

75 El régimen de autorización de plantación se introdujo en 2016 y fue ampliado por los colegisladores en 2021 sin que se realizara ninguna evaluación al respecto. Es imposible determinar en qué medida el régimen podría evitar consecuencias negativas para el medio ambiente (apartados *57* y *58*).

76 La ambición medioambiental del sector vitivinícola sigue siendo baja en el período de programación de 2023-2027. La condicionalidad, un mecanismo en virtud del cual los pagos a los agricultores dependen de que cumplan determinados requisitos en ámbitos como el del medio ambiente y la gestión del suelo, se ha suspendido para la medida de reestructuración. Además, los Estados miembros deben dedicar únicamente un mínimo del 5 % de la asignación del vino a los objetivos medioambientales y climáticos (frente al 15 % de las frutas y hortalizas y el 40 % en el caso del objetivo climático para la política agrícola común en su conjunto; apartados *65* a *67*). Por otra parte, la financiación del riego tiene que cumplir unos requisitos más estrictos, y la intención es avanzar hacia nuevas variedades y sistemas de producción más sostenibles. Sin embargo, su adopción es voluntaria y puede seguir siendo limitada (apartados *69* y *70*).

Recomendación 2 – Reforzar la ambición medioambiental de la política vitivinícola

Recomendamos a la Comisión que:

a) evalúe si la proporción del mínimo del 5 % del gasto vitivinícola asignado que debe dedicarse al clima y al medio ambiente es adecuada a la luz de la ambición de una PAC más ecológica;

Fecha de aplicación prevista: Segundo trimestre de 2026

b) para la medida de reestructuración, facilite el intercambio de mejores prácticas y divulgue los resultados para la protección del medio ambiente;

Fecha de aplicación prevista: 2026

c) para el régimen de autorización, evalúe, en el contexto de la evaluación intermedia, en qué medida el régimen tuvo un impacto sobre el medio ambiente;

Fecha de aplicación prevista: 2028

d) formule observaciones dirigidas a los Estados miembros, tal como se prevé en el Reglamento del Plan Estratégico de la PAC en el contexto de la elaboración del informe anual del rendimiento o de las modificaciones de los Planes Estratégicos de la PAC, cuando los requisitos de la medida de reestructuración no contribuyan eficazmente a la consecución del objetivo de la competitividad;

Fecha de aplicación prevista: 2025

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 12 de julio de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Abreviaturas

CLM: Castilla-La Mancha

DOP: Denominación de origen protegida

IGP: Indicación geográfica protegida

OCM: Organización común de mercados

OIV: Organización Internacional de la Viña y el Vino

PAC: Política agrícola común

PNA: Programa nacional de apoyo

Glosario

Agricultura ecológica: Enfoque agrícola basado en el uso de sustancias y procesos naturales para producir alimentos y piensos.

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.

Política agrícola común: La 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.

Producción integrada: Enfoque agrícola que tiene en cuenta todos los aspectos de la sostenibilidad económica, medioambiental y social.

Reubicación de parcelas: Una de las actividades admisibles de la medida de reestructuración, que consiste en trasladar una parcela de viñedo a un lugar diferente, arrancando las plantas y plantando un nuevo viñedo en otro lugar.

Respuestas de la Comisión

https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-23

Cronología

https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-23

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 Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal, asistido por Ildikó Preiss, jefa de Gabinete, y Paolo Pesce, agregado de Gabinete; Ramona Bortnowschi, gerente principal; Els Brems, jefe de tarea; Antonella Stasia, jefe de tarea adjunto; y los auditores Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Lenka Hill y Dimitrios Maniopoulos. Jindrich Dolezal, Mark Smith y Efstratios Varetidis prestaron apoyo lingüístico. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica.

De izquierda a derecha: Efstratios Varetidis, Marika Meisenzahl, Paolo Pesce, Joëlle Elvinger, Antonella Stasia, Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Ildikó Preiss, Ramona Bortnowschi.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023.

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

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

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

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

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

Ilustraciones 1, 3 (excepto el cuarto icono), **10, 12** (excepto el primer icono) y **recuadro 3** – Iconos: estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de https://flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

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

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-0715-1	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/574727	QJ-AB-23-021-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0710-6	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/961378	QJ-AB-23-021-ES-N

La UE ofrece apoyo a los viticultores para la reestructuración de viñedos con el objetivo de hacerlos más competitivos. Esto también podría mejorar la producción sostenible y la huella medioambiental de la viticultura. Los viticultores deben obtener una autorización antes de plantar nuevos viñedos, cuyo número está limitado, para evitar un exceso de suministro con efectos sociales y medioambientales negativos. Constatamos que no está claro qué impacto tiene el apoyo de la UE sobre la competitividad de los viticultores. Existen lagunas en el diseño y la ejecución del régimen de autorización de plantaciones, y la política vitivinícola de la UE no permite alcanzar los objetivos medioambientales de la política agrícola común. Recomendamos que la Comisión oriente mejor las acciones de la UE para fomentar la competitividad de los viticultores y reforzar la ambición medioambiental del sector vitivinícola.

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

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors