

**Seguimiento del
gasto relacionado
con el clima en
el presupuesto
de la UE**



Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-12
Seguimiento del gasto en materia de clima en el presupuesto de la UE	01-05
El Pacto Verde	06-10
Trabajos anteriores del Tribunal sobre el gasto en materia de lucha contra el cambio climático	11-12
Alcance y enfoque	13-16
Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE — análisis	17-53
Metodología del seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE	17-22
Gasto en acción por el clima — 2014-2020	23-39
Gasto climático — 2021-2027	40-53
Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE — Resumen	54-55
Anexo - Seguimiento por el Tribunal de su Informe Especial 31/2016	
Glosario y abreviaturas	
Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo	

Resumen

I El cambio climático es un reto mundial que tiene un efecto significativo en nuestras vidas, y la UE se ha fijado objetivos ambiciosos para responder a dicho cambio. Basándose en ellos, la integración de la dimensión climática implica integrar la acción por el clima en las políticas y fondos de la UE y comprometerse a gastar un porcentaje de su presupuesto en la lucha contra el cambio climático. El seguimiento del gasto relacionado con el clima significa medir la contribución financiera a los objetivos climáticos de distintas fuentes.

II En 2011, la Comisión anunció su objetivo de destinar al menos el 20 % del presupuesto de la UE para 2014-2020 a la acción por el clima. En 2018, la Comisión estableció un objetivo más ambicioso para el presupuesto de la UE propuesto para el período 2021-2027: un 25 % de gasto destinado a los objetivos climáticos. En cifras absolutas, este importe previsto de 320 000 millones de euros para la acción por el clima en el período 2021-2027 supone un aumento previsto de 114 000 millones de euros en comparación con el período 2014-2020. El Pacto Verde, publicado en diciembre de 2019, tenía por objeto restablecer los objetivos climáticos y medioambientales de la UE, y confirmó el objetivo del 25 %. Trataba de movilizar al menos 1 billón de euros en inversiones sostenibles durante la próxima década, financiados por el presupuesto de la UE y otras fuentes de financiación pública y privada. En mayo de 2020, la Comisión modificó sus propuestas para el período 2021-2027 a la luz de la crisis del COVID-19.

III El presente análisis no es una auditoría. Su objetivo es actualizar el análisis anterior del Tribunal sobre el seguimiento de la acción por el clima en el presupuesto de la UE, según lo recomendado por el Parlamento Europeo y el Consejo. Nuestro trabajo previo sobre el gasto de la UE en materia de clima ([Informe Especial 31/2016](#)) confirmó que se estaba llevando a cabo una labor ambiciosa y que, en general, la Comisión había avanzado hacia la consecución del objetivo para 2014-2020. No obstante, también advirtió del riesgo de no alcanzar este objetivo, así como de algunos defectos metodológicos que llevaron a una sobrestimación del gasto en el clima.

IV La finalidad de este análisis era doble: por una parte, dar seguimiento a nuestro anterior informe sobre el modo en que la Comisión actuó en su supervisión del gasto relacionado con el clima e informó de este en el período 2014-2020 y, por otra parte, analizar el objetivo más ambicioso de gastar al menos el 25 % del futuro presupuesto de la UE en acción por el clima. Nuestra atención se centró en los ámbitos de la política agrícola, de cohesión y de investigación, que son los que más contribuyen a este compromiso para el período 2021-2027.

V Para hacer un seguimiento del gasto climático, la Comisión utiliza una metodología basada en los tres coeficientes siguientes, adaptados de los indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Un 100 % asignado a la financiación de la UE con una contribución significativa a los objetivos climáticos; un 40 %, a la financiación con una contribución moderada, y un 0 %, a la financiación con una contribución nula o insignificante. Este método tiene la ventaja de ser simple y pragmático, pero puede dar lugar a sobrestimaciones.

VI En 2019, la Comisión informó de que el presupuesto de la UE estaba en vías de proporcionar un 19,7 % de gasto presupuestario en materia de clima para el período de programación 2014-2020. La metodología de seguimiento del gasto relacionado con el clima se ha mantenido en gran medida inalterada desde la publicación de nuestro [informe de 2016](#). Por lo tanto, sigue sobrevalorando la contribución de determinados regímenes de la política agrícola común a la lucha contra el cambio climático. A este respecto, señalamos el riesgo de que algunos gastos en agricultura y políticas de cohesión puedan acelerar el cambio climático. El sector de la investigación se está quedando rezagado en su ambicioso objetivo de gastar un 35 % en la lucha contra el cambio climático.

VII A mediados de 2020, el Consejo y el Parlamento Europeo debaten el presupuesto para el período de programación 2021-2027, así como la política agrícola común y el marco de la política de cohesión. La acción por el clima sigue siendo una prioridad clave para la Comisión en el período 2021-2027. Según varias publicaciones, se han sobrestimado las contribuciones previstas a los gastos relacionados con el clima de algunos regímenes agrícolas. Sus autores consideran que la metodología de seguimiento de la acción por el clima de la Comisión debe reconsiderarse para hacerla más fiable. También debaten la compensación de la financiación de la UE equilibrando las inversiones con un impacto climático negativo con un gasto adicional en favor del clima. En general, hay indicios de que, sobre la base de las propuestas actuales de la Comisión, será difícil incrementar de forma fiable el gasto climático hasta el 25 % del presupuesto de la UE.

Introducción

Seguimiento del gasto en materia de clima en el presupuesto de la UE

01 El cambio climático es una de las mayores amenazas actuales para nuestras vidas. Algunos de sus efectos son los aumentos de la temperatura, los cambios en las pautas de precipitación, el incremento de las sequías y los fenómenos meteorológicos extremos, el aumento del nivel del mar y el deshielo. El cambio climático tiene consecuencias para nuestra salud, pero también para la vida silvestre, la economía y más aspectos (véase la [ilustración 1](#)).

Ilustración 1 — El cambio climático tiene consecuencias



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

02 La UE tiene objetivos ambiciosos para afrontar el cambio climático, tanto a través de sus propias políticas como de la cooperación con socios internacionales. Entre ellos se incluyen objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la mejora de la eficiencia energética y el aumento del uso de energías renovables.

03 En lugar de crear un instrumento de financiación específico para combatir el cambio climático, la Comisión optó por integrar el clima en el presupuesto de la UE. Ello suponía integrar la acción por el clima en las políticas, programas y fondos de la UE y comprometerse a gastar un porcentaje de su presupuesto en acción por el clima. En este

contexto, el seguimiento del gasto relacionado con el clima (o de la financiación de la acción por el clima) supone medir la contribución financiera a los objetivos climáticos procedente de distintas fuentes.

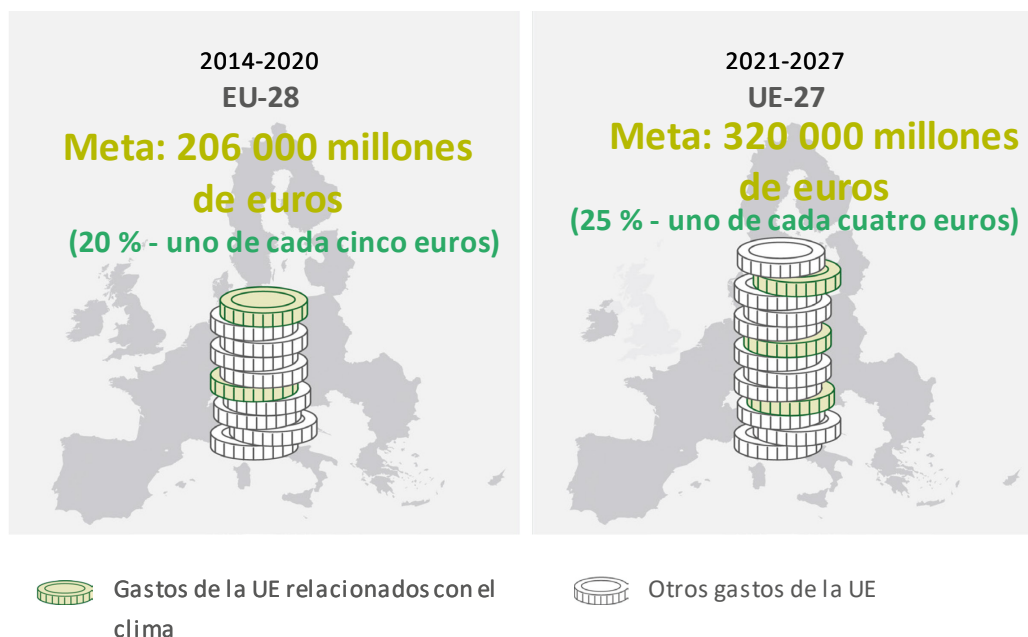
04 Basándose en los objetivos de la UE para abordar el cambio climático (véase el apartado **02**), en 2011 la Comisión anunció el objetivo de destinar al menos el 20 % (**un euro de cada cinco**) del presupuesto de la UE de 2014-2020 a la acción por el clima¹. La Comisión informa anualmente sobre el gasto total relacionado con el clima en su *Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE*, su *proyecto de presupuesto general*, y, a partir de 2019, en la *síntesis del rendimiento de los programas*.

05 En 2018, al proponer el siguiente marco financiero plurianual (MFP), la Comisión estableció un objetivo más ambicioso para la integración de la dimensión climática en todos los programas de la UE. Este nuevo objetivo era el 25 % del gasto de la UE en acción por el clima², o **uno de cada cuatro euros**. En cifras absolutas, la propuesta de 2018 preveía 320 000 millones de euros (a precios corrientes) para la acción por el clima entre 2021 y 2027, o un aumento de 114 000 millones de euros con respecto a 2014-2020 (véase la *ilustración 2*). En mayo de 2020, la Comisión modificó sus propuestas para el período 2021-2027 a la luz de la crisis del COVID-19. Desde mayo de 2020 no se publica una cifra actualizada del gasto relativo al cambio climático. El MFP no se había aprobado todavía en el momento de la auditoría.

¹ COM(2011) 500 final: «Un presupuesto para Europa 2020 – Parte II», p. 13.

² COM(2018) 321 final: «Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad - El marco financiero plurianual para el período 2021-2027».

Ilustración 2 – Objetivos de gasto relacionado con el clima (a abril de 2020)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [COM\(2018\) 321](#), mayo de 2018: «Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad - El marco financiero plurianual para el período 2021-2027».

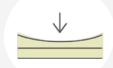
El Pacto Verde

06 La Comisión tiene el objetivo de reafirmar su compromiso para hacer frente a los desafíos relacionados con el clima y el medio ambiente con el [Pacto Verde](#)³, publicado en diciembre de 2019. Su finalidad es apoyar la transición a una economía de la UE transformada que responda a los retos planteados por el cambio climático y la degradación del medio ambiente. El Pacto Verde confirmó el objetivo de la Comisión de destinar el 25 % a gasto relacionado con el clima en todos los programas de la UE.

07 La Comisión presenta el Pacto Verde como parte de su estrategia para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. De ellos, el ODS 13- (Acción por el clima) se centra en la adaptación y la integración de las medidas de cambio climático en las políticas nacionales, la sensibilización, los compromisos de gasto y las acciones de lucha contra el cambio climático (véase la [ilustración 3](#)).

³ [COM\(2019\) 640 final](#): El Pacto Verde Europeo.

Ilustración 3 — Metas del ODS 13 — Acción por el clima

13 CLIMATE ACTION 	ODS 13 Acción por el clima Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
	13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países
	13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales
	13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana
	13.A Poner en práctica el compromiso contraído por los países desarrollados que son parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático con el objetivo de movilizar conjuntamente 100 000 millones de dólares anuales para el año 2020, procedentes de todas las fuentes a fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo
	13.B Promover mecanismos para aumentar la capacidad de planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en todos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13>.

08 El Pacto Verde debate la necesidad de elaborar presupuestos nacionales ecológicos e insiste en especial en el fomento de la investigación y la innovación para alcanzar los objetivos climáticos. El Pacto Verde compromete a la Comisión a redoblar sus esfuerzos para garantizar una información fiable sobre el clima («combatir las declaraciones ecológicas falsas») en el contexto de los productos de consumo: las «declaraciones ecológicas» deben justificarse utilizando una metodología normalizada para evaluar su impacto.

09 La lucha contra el cambio climático requiere importantes inversiones, por lo que en enero de 2020 la Comisión publicó el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, con el que se pretende movilizar al menos 1 billón de euros en inversiones sostenibles durante la próxima década para abordar el clima y la acción medioambiental en la UE. El Plan se financiaría en parte con el presupuesto de la UE, pero también mediante la cofinanciación nacional y el efecto multiplicador de apalancar las inversiones del sector privado. En este contexto, el Mecanismo de Transición Justa tiene como objetivo prestar un apoyo específico a las regiones y los sectores más afectados por la transición hacia la economía

ecológica⁴. Este apoyo estará disponible para el desarrollo económico general y no se limitará a la reducción de las emisiones de carbono.

10 La crisis del COVID-19 puede alterar las prioridades políticas, desplazando la atención hacia las amenazas para la salud pública, impulsando las economías o creando puestos de trabajo, posiblemente cambiando los modelos de aplicación de las políticas. El cambio climático seguirá siendo, no obstante, un desafío mundial y una preocupación principal para los ciudadanos, los responsables políticos y las partes interesadas.

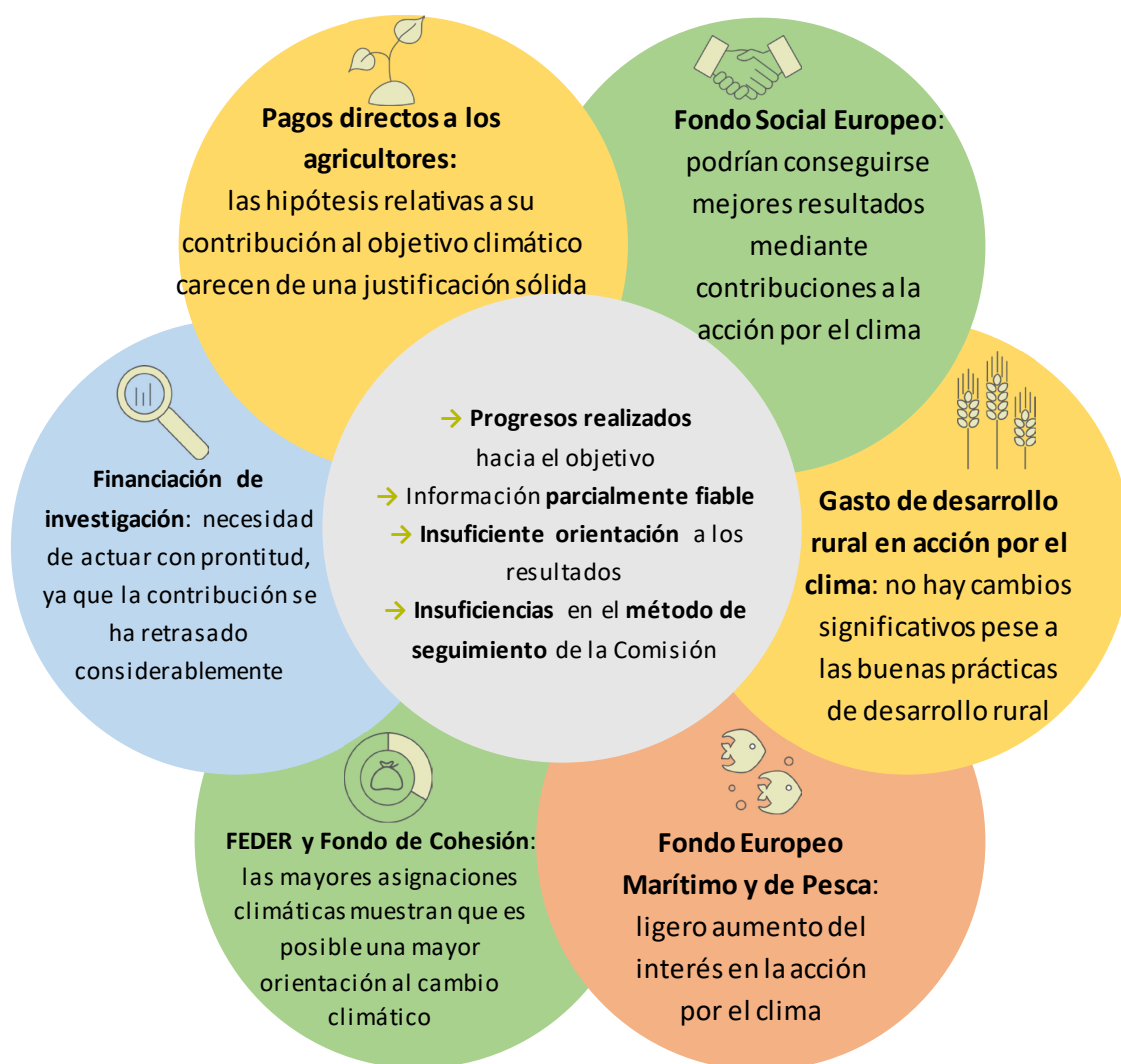
Trabajos anteriores del Tribunal sobre el gasto en materia de lucha contra el cambio climático

11 En nuestro [Informe Especial 17/2013](#) sobre la financiación europea de la lucha contra el cambio climático en el contexto de la ayuda exterior, auditamos la gestión por la Comisión del gasto relacionado con el clima con cargo al presupuesto de la UE y al Fondo Europeo de Desarrollo. Reconocimos el aumento constante del gasto relacionado con el clima en determinados países socios, y formulamos recomendaciones para mejorar la información sobre el gasto relacionado con el clima con cargo a la ayuda al desarrollo de la UE, el seguimiento y rastreo de este gasto, y la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros a este respecto.

12 En nuestro [Informe Especial 31/2016](#) examinamos el compromiso político de la UE de integrar la acción por el clima en todo el gasto presupuestario de la UE para el MFP 2014-2020, garantizando que al menos el 20 % del presupuesto de la UE se gaste en acción por el clima. El informe confirmó que se había emprendido una labor ambiciosa y que, en general, la Comisión había logrado progresos en la consecución del objetivo. No obstante, la auditoría también señaló un riesgo grave de no alcanzar el objetivo del 20 % (véase la [ilustración 4](#)).

⁴ Para más detalles, véase el comunicado de prensa de la Comisión [«Financiar la transición verde»](#), de enero de 2020. Véase también el apartado 9 «Marco de rendimiento para el Fondo de Transición Justa» del [Dictamen n.º 2/2020 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la propuesta modificada de la Comisión, de 14 de enero de 2020, sobre el Reglamento sobre disposiciones comunes](#).

Ilustración 4 – Principales conclusiones del Informe Especial 31/2016 del Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 31/2016.

Alcance y enfoque

13 El objetivo de este análisis es ofrecer una visión general de cómo la Comisión hace un seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE. En particular, hemos centrado nuestra atención en el seguimiento de la acción por el clima en los ámbitos de la agricultura, la cohesión y la política de investigación, que juntos representan la gran mayoría de los gastos relacionados con el clima. En este documento:

- revisamos la metodología de la Comisión para hacer un seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE;
- debatimos el compromiso de dedicar al menos uno de cada cinco euros (20 %) del presupuesto de la UE para 2014-2020 a la acción por el clima, analizamos la forma en que la Comisión ha actuado sobre este compromiso y ha informado sobre el gasto relacionado con el clima en el MFP 2014-2020, y realizamos un seguimiento de nuestro anterior informe sobre el tema, [Informe Especial 31/2016](#);
- estudiamos una propuesta más ambiciosa de gastar al menos un euro de cada cuatro (25 %) del presupuesto de la UE para 2021-2027 en acción por el clima.

14 No se trata de un informe de auditoría, sino de un análisis basado principalmente en información pública o en material específicamente recogido para este fin. El Tribunal optó por llevar a cabo este análisis debido al elevado nivel de interés que suscita este ámbito en las partes interesadas. El objetivo es actualizar su análisis anterior sobre el seguimiento de la acción por el clima en el presupuesto de la UE y trasladarlo al contexto del nuevo marco financiero plurianual, conforme a la recomendación del Parlamento Europeo y el Consejo.

15 El análisis abarca la parte correspondiente a los gastos del presupuesto de la UE. El [Pacto Verde](#) señala que la parte de los ingresos del presupuesto también puede contribuir a la consecución de los objetivos climáticos, pero este aspecto queda fuera del alcance del presente análisis.

16 El Tribunal debatió este documento con la Comisión a lo largo del proceso de redacción y tuvo en cuenta sus observaciones. La información presentada se basa en:

- informes, estudios, documentos y artículos externos;
- legislación de la UE pertinente adoptada o propuesta entre 2015 y mediados de 2020;

- o documentos de trabajo de la Comisión relevantes para el gasto relacionado con el clima;
- o cuestionarios enviados a las siguientes direcciones generales de la Comisión: Agricultura y Desarrollo Rural, Presupuestos, Acción por el Clima, Política Regional y Urbana e Investigación e Innovación;
- o consulta con las siguientes partes interesadas: [Red de Acción por el Clima Europa](#) y [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#).

Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE — análisis

Metodología del seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE

17 Desde 1998, la OCDE ha supervisado flujos financieros destinados a los objetivos de los Convenios de Río relativos a la biodiversidad, el cambio climático y la desertificación, utilizando los denominados «Marcadores de Río». Para hacer un seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, la Comisión adaptó los marcadores de Río de la OCDE para el clima, aplicándolos a cada política, programa o medida de la UE (véase el [cuadro 1](#)). La Comisión aplicó los coeficientes climáticos de la UE para cuantificar los gastos que contribuyen a los objetivos climáticos. La OCDE, sin embargo, no concibió los marcadores de Río para elaborar cifras exactas, sino para indicar el nivel de integración de objetivos específicos, como el cambio climático.

Cuadro 1 – Marcadores de Río de la OCDE frente a los coeficientes climáticos de la UE

			
Marcador de Río de la OCDE	Flujo de financiación/actividad de la OCDE	Financiación de la UE/Programa/Medida	Coeficiente climático de la UE
2	Actividad en la que el clima es el principal objetivo y no se financiaría si no fuera por ese objetivo	Financiación con una contribución significativa a los objetivos climáticos	100 %
1	Actividad en la que el clima es un objetivo significativo (explícitamente declarado), pero no el objetivo esencial	Financiación con una contribución moderada a los objetivos climáticos	40 %
0	Actividad no centrada en los objetivos climáticos de los marcadores de Río de manera significativa	Financiación con una contribución insignificante o nula a los objetivos climáticos	0 %

Fuente: Handbook on the OECD Climate Markers, y Funding for Climate Action de la Comisión Europea.

18 Nuestro Informe Especial 31/2016 señaló las siguientes insuficiencias en el enfoque de la UE para el seguimiento del gasto relacionado con el clima:

- Los coeficientes climáticos de la UE aplicados en determinados ámbitos no respetaban el principio de prudencia⁵ a fin de evitar sobrestimaciones en la financiación climática. Este principio da preferencia a la infradeclaración frente a la declaración excesiva de datos sobre el clima, en caso de indisponibilidad o de incertidumbre;
- La categoría más alta del marco de la OCDE son las actividades destinadas principalmente a la consecución de los objetivos climáticos. La UE aplica un coeficiente del 100 % no solo a estas políticas, sino también a las políticas de la UE

⁵ Véase Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking.

con una contribución significativa al cambio climático – la categoría intermedia de la clasificación de la OCDE (véase el [cuadro 1](#));

- o el método de seguimiento no incluye el gasto de la UE en acción por el clima a través de instrumentos financieros;
- o la UE no hace un seguimiento por separado de las medidas de adaptación y mitigación.

19 La Comisión comentó este enfoque en sus respuestas a los apartados 34 a 37 de nuestro [Informe Especial 31/2016](#), señalando la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la solidez de los datos y el esfuerzo administrativo. Estudios publicados recientemente sobre la política agrícola también expresan su preocupación por el método adoptado por la Comisión. Por ejemplo, un estudio sugiere revisar la aplicación de la «metodología de los marcadores de Río» para centrarse en la mitigación, mediante el registro únicamente de medidas específicas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y no de los pagos programados cuyo impacto en las emisiones es actualmente desconocido⁶.

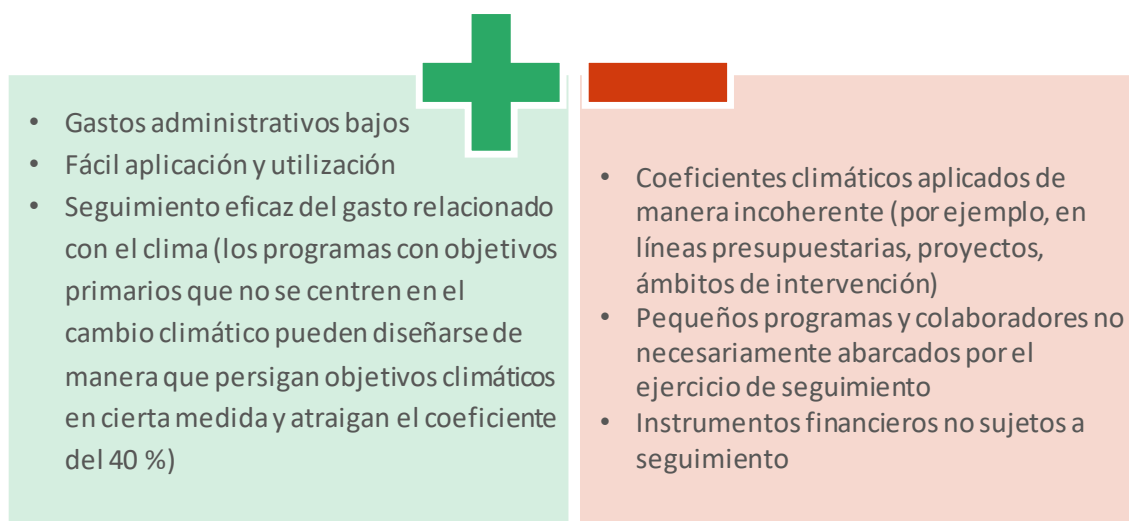
20 Otra publicación⁷ coincide en que el método de la Comisión tiene la ventaja de ser simple y pragmático, pero señala que puede inducir a error. Por ejemplo, el gasto que da lugar a un aumento de las emisiones no tiene un coeficiente negativo para el impacto negativo. Esto se desviaría aún más de los marcadores de Río de la OCDE. La publicación propone una metodología más exigente, pero más precisa, con el fin de estimar la huella de carbono de cada acción, contribuyendo a que el presupuesto de la UE sea verdaderamente ecológico.

21 La Comisión mantuvo este enfoque de seguimiento del gasto relacionado con el clima en el MFP 2021-2027, señalando las ventajas del método, pero reconociendo sus dificultades en el período 2014-2020 (véase la [ilustración 5](#)).

⁶ Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H. et al.: [Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges](#); *People Nat.* 2020; 00:1–12.

⁷ Claeys, G., Tagliapietra, S. y Zachmann, G.: [How to make the European Green Deal work](#); *Bruegel Policy Contribution*, Issue No°13, noviembre de 2019.

Ilustración 5 — Resumen de la Comisión de los puntos fuertes y las dificultades de su método de seguimiento del gasto relacionado con el clima, basado en los marcadores de Río de la OCDE — MFP 2014-2020



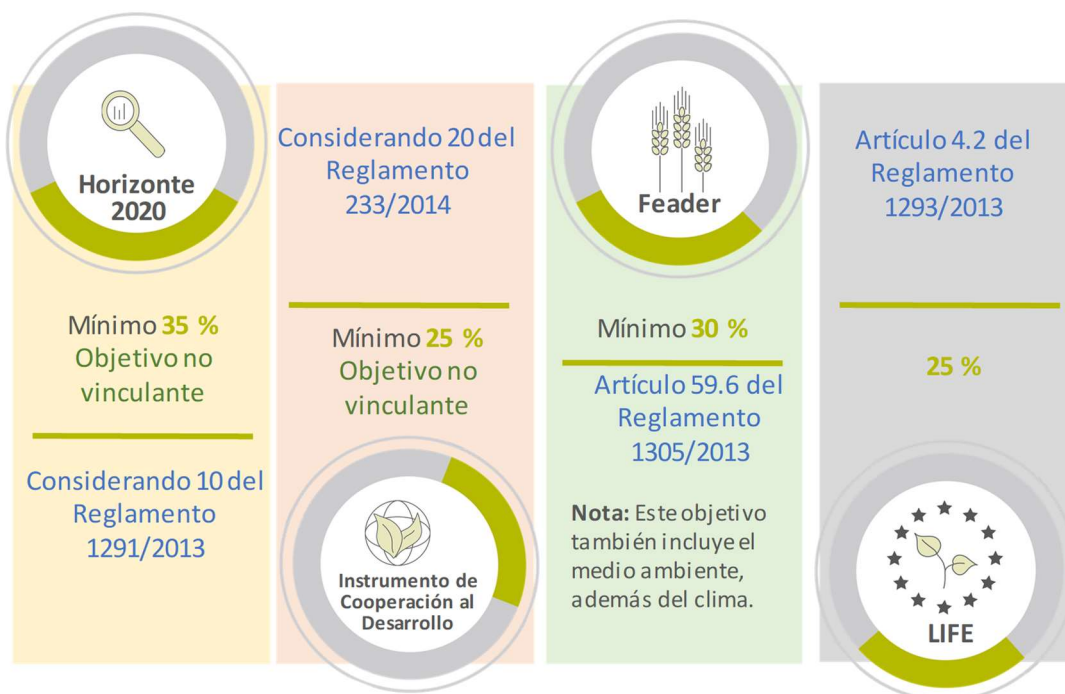
Fuente: Respuestas de la Comisión al cuestionario del Tribunal.

22 En el MFP 2021-2027, la Comisión tiene previsto hacer un seguimiento del gasto climático en los proyectos de todos los programas de gestión directa, incluso las pequeñas acciones no incluidas anteriormente. Además, prevé realizar un seguimiento de las inversiones en acción por el clima financiadas por instrumentos financieros, como préstamos, garantías o fondos de capital.

Gasto en acción por el clima — 2014-2020

23 Para cumplir el compromiso de gastar al menos el 20 % del presupuesto de la UE para 2014-2020 en acción por el clima, en algunos reglamentos se introdujeron objetivos específicos para apoyar dicho gasto (véase la [ilustración 6](#)).

Ilustración 6: Objetivos de gasto en acción por el clima en la legislación de la UE (MFP 2014-2020)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de la reglamentación de la UE.

24 Como se muestra en la *ilustración 2*, la Comisión calcula la contribución a los objetivos climáticos en 206 000 millones de euros, es decir, el 20 % del MFP 2014-2020. Según la información más reciente de la Comisión sobre el gasto en acción por el clima en el MFP 2014-2020⁸, por término medio, el presupuesto de la UE está en vías de alcanzar el 19,7 % para el MFP 2014-2020. Este porcentaje se actualiza anualmente, y el importe total registrado como gastado en el clima para este período del MFP solo se confirmará después de 2023, el último año para la financiación de los programas de gestión compartida del período 2014-2020.

Política agrícola común

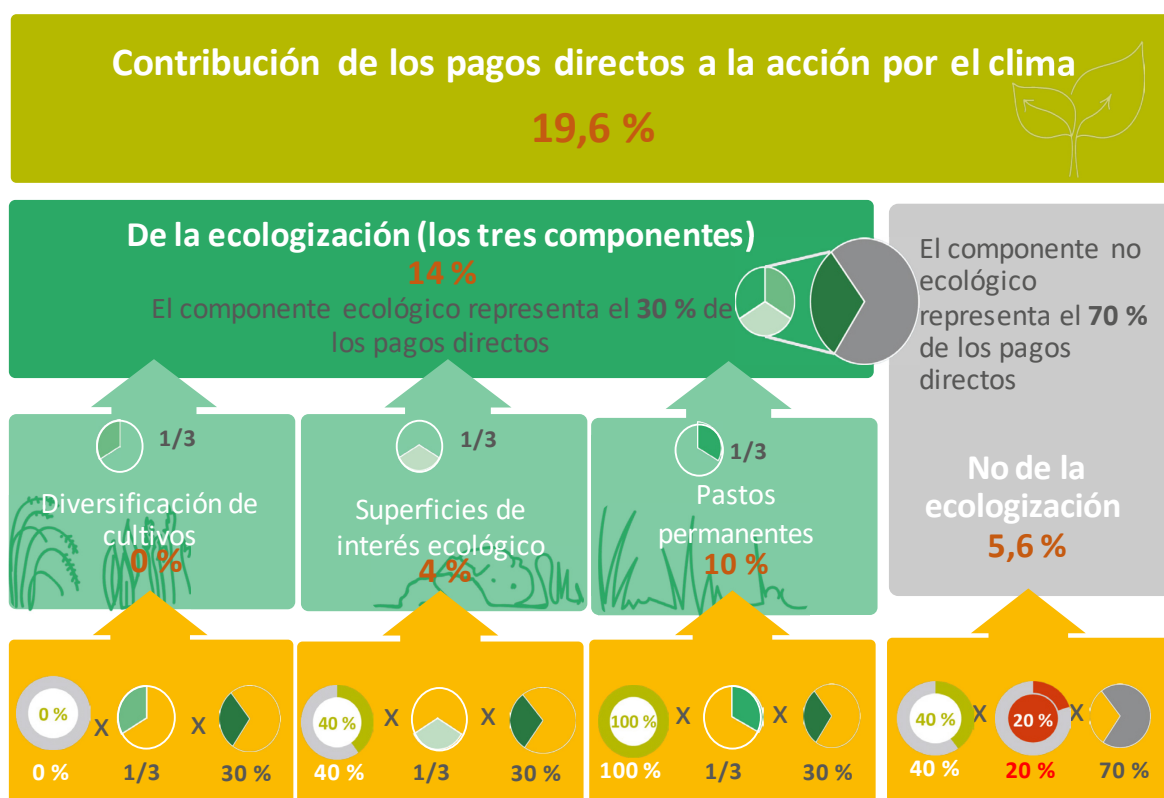
25 La Comisión ha calculado que la mayor contribución al objetivo de gasto presupuestario de la UE en acción por el clima procederá del sector agrícola, tanto de los pagos directos como del desarrollo rural. La Comisión cuantifica este importe en

⁸ COM(2019) 400, junio de 2019: «Programmes Performance Overview, EU Budget 2014-2020», p. 7.

102 800 millones de euros para el MFP 2014-2020⁹, lo que representa el 50 % del gasto en acción por el clima en este período.

26 La Comisión ha calculado que la contribución a los gastos en acción por el clima procedente de los **pagos directos** debería situarse ligeramente por debajo del 20 % en general. Este cálculo diferencia entre las tres prácticas agrícolas que comprenden el componente de ecologización de los pagos directos, e incluye un ajuste del 20 % para la contribución del componente no ecológico (véase la *ilustración 7*).

Ilustración 7 — Cálculo de la Comisión de la contribución a la acción por el clima de los pagos agrícolas directos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la metodología de la Comisión para el período 2014-2020 para el seguimiento del gasto relacionado con el clima en los pagos directos. Véase asimismo la ilustración 7 del *Informe Especial 31/2016*.

27 En el *Informe Especial 31/2016*, el Tribunal cuestionó los supuestos utilizados en este modelo, señalando que no había una justificación válida para el ajuste del 20 % aplicado al componente «no ecológico» de los pagos directos. La Comisión lo justifica en gran medida a través de la contribución que se espera de las normas de condicionalidad¹⁰, pero solo algunos requisitos de condicionalidad tienen beneficios

⁹ Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2019, p. 110.

¹⁰ Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 53 a 54 del *Informe Especial 31/2016*.

potenciales para el clima, y no se aplican a todos los receptores de pagos directos. Un porcentaje diferente, más acorde con el principio de prudencia, habría reducido considerablemente la contribución global (por ejemplo, un cambio del porcentaje del 20 % al 10 % habría supuesto una reducción de 9 000 millones de euros). Otros estudios y artículos confirman estas consideraciones¹¹.

28 También constatamos que algunos de los coeficientes asignados al gasto en medidas y actividades de desarrollo rural no respetaban el principio de prudencia, dando lugar a sobrestimaciones. Por ejemplo, a la mayoría de los pagos a «zonas con limitaciones naturales específicas», destinados a evitar el abandono de las tierras, se atribuyó un 100 %. Estos pagos no están ligados a objetivos medioambientales y climáticos.

29 Nuestro análisis de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros en el mismo informe puso de manifiesto que la Comisión sobrestima su contribución a la acción por el clima en más de un 40 %, es decir, casi 24 000 millones de euros. Esto se debe a que la Comisión no distinguió adecuadamente entre las contribuciones climáticas de distintas actividades. La Comisión justificó este enfoque por la necesidad de lograr un equilibrio entre la reducción al mínimo de la carga administrativa y los costes, y la provisión de una estimación razonablemente fiable de los gastos relacionados con el clima en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (véase el apartado 43).

30 En nuestro informe de 2016 llegamos a la conclusión de que, en comparación con el período 2007-2013, no se había producido una transición significativa hacia la acción por el clima en las políticas de desarrollo agrícola y rural. Tampoco encontramos cambios significativos en los procesos de gestión del desarrollo rural, como los requisitos pertinentes para el clima revisados o los criterios de admisibilidad y de selección. Sin embargo, sí identificamos varios ejemplos de buenas prácticas en algunas medidas de desarrollo rural menos importantes, cuyo diseño revisado les dio un carácter más respetuoso con el clima.

31 En mayo de 2019, la Comisión publicó un estudio¹² para evaluar el impacto de la PAC en el cambio climático y las emisiones de gases de efecto invernadero. El estudio

¹¹ Véase Matthews, A.: [Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#), 2020; Kelleher, L.: [Commission's Dodgy Calculations Improve CAP's Climate Impact](#), 2020; o Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H. y otros: [Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges](#); *People Nat.* 2020; 00:1–12.

¹² [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), Alliance Environnement, 2018.

constató, entre otras cosas, que la PAC tenía efectos positivos y negativos en las emisiones de gases de efecto invernadero.

32 Sin embargo, el método utilizado para seguir la contribución de la PAC a la lucha contra el cambio climático no tiene en cuenta su apoyo a las actividades agrícolas con un impacto potencialmente negativo en el cambio climático, que dan lugar a un aumento de la cría de ganado y de la aplicación de fertilizantes que liberan gases de efecto invernadero adicionales a la atmósfera, pero no atraen un marcador climático negativo. La Comisión coincide en que algunos Estados miembros podrían mejorar el impacto en el clima mediante una mejor selección o aplicación de algunos proyectos de desarrollo rural, pero no dispone de una estimación de su efecto global.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión

33 La Comisión evalúa el FEDER y el Fondo de Cohesión como importantes contribuyentes al objetivo global de la UE en materia de lucha contra el cambio climático. Para el período de programación 2014-2020, espera que estos dos fondos aporten más de 55 000 millones de euros de inversión del presupuesto de la UE en acción por el clima¹³. Este importe refleja las inversiones previstas en la UE tras aplicar las ponderaciones del 100 %, 40 % o 0 % a los «ámbitos de intervención» específicos. La *ilustración 8* ofrece ejemplos de los ámbitos de intervención más relevantes para el gasto en acción por el clima en el período 2014-2020.

¹³ [Open Data Platform](#) de la Comisión para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a 15 de abril de 2020.

Ilustración 8 – Ámbitos de intervención más relevantes para la acción por el clima y sus coeficientes climáticos en el FEDER y el Fondo de Cohesión en 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [Open Data Platform](#) de la Comisión y en el [Reglamento de Ejecución \(UE\) n.º 215/2014 de la Comisión](#), anexo I.

34 El marco de la política de cohesión para el período 2014-2020 permite gastos con un impacto potencialmente perjudicial sobre el clima en condiciones específicas. Por ejemplo, la política podría permitir un apoyo limitado a los combustibles fósiles si el apoyo estuviera supeditado a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas intervenciones tienen una ponderación climática del 0 %, aunque siguen emitiendo gases de efecto invernadero.

35 En nuestro [informe especial](#) también se reconoció que se prestó una mayor atención al clima en el FEDER y el Fondo de Cohesión en el período 2014-2020 en comparación con el anterior MFP, se señalaron ejemplos de proyectos de buenas prácticas que contribuían al gasto en acción por el clima y se identificaron mejoras cualitativas en los procesos de gestión y los requisitos para combatir el cambio climático.

Política de investigación — Horizonte 2020

36 La investigación y la innovación desempeñan un importante papel para lograr los objetivos climáticos de la UE. El objetivo de gasto en acción por el clima en el presupuesto de Horizonte 2020 se fijó en el 35 % (véase la [ilustración 6](#)). Esto supone un gasto de más de 26 000 millones de euros procedentes de Horizonte 2020 en acción por el clima durante el período de programación 2014-2020.

37 Nuestro [informe especial](#) señalaba que la contribución de la financiación de investigación se estaba quedando muy por detrás. Estimamos que, para cumplir el objetivo del 35 % para 2014-2020, el 47 % del gasto de Horizonte 2020 para 2018-2020 debería ser relativo al clima. La Comisión diseñó un plan de acción para abordar la lentitud de los progresos hacia el objetivo climático, proponiendo medidas tales como consideraciones relacionadas con el clima en los modelos de propuestas de proyectos y en los criterios de adjudicación, o enmiendas presupuestarias. Reconocemos la pertinencia del plan de acción, pero también señalamos la falta de objetivos cuantificables y modelos que muestren cómo alcanzar el objetivo del 35 %.

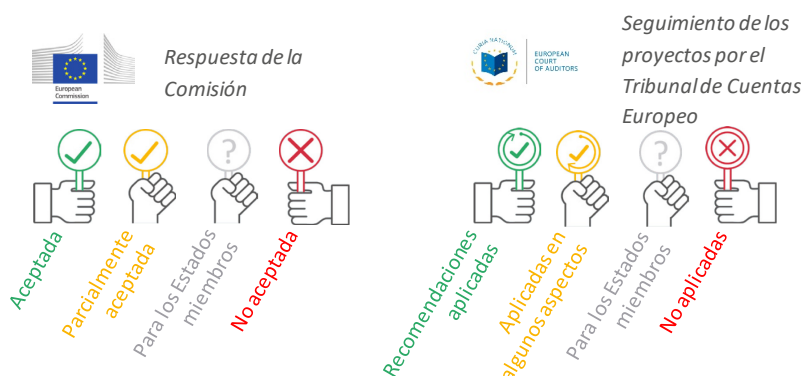
38 La Comisión informó de que, al final de 2018, el gasto relacionado con el clima procedente de Horizonte 2020 había alcanzado el 30 % en compromisos para la acción por el clima¹⁴, teniendo también en cuenta que se estaban realizando esfuerzos adicionales. Alcanzar el objetivo del 35 % sigue siendo difícil, debido principalmente a que más de una cuarta parte del presupuesto de Horizonte 2020 consiste en propuestas de investigación no vinculadas a un objetivo temático específico («acciones ascendentes»), evaluadas en función de su excelencia científica, y no de su contribución al clima. Así pues, la contribución de estas acciones ascendentes a los gastos relacionados con el clima es incierta en la fase de planificación.

Seguimiento del Informe Especial 31/2016

39 Nuestro [Informe Especial 31/2016](#) examinó el compromiso político de la UE de integrar la acción por el clima en todo el gasto presupuestario de la UE para el MFP 2014-2020. El informe contenía siete recomendaciones principales, divididas en 12 subrecomendaciones, de las cuales la Comisión aceptó tres, seis parcialmente, y no aceptó tres. El Tribunal hizo un seguimiento de estas recomendaciones, cuyas conclusiones se resumen en el [cuadro 2](#) (para más detalles, véase el [anexo](#)).

¹⁴ Informe anual sobre las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de la UE y seguimiento de Horizonte 2020 en 2018 (COM(2019) 315 final), p. 10.

Cuadro 2 — Resumen de las recomendaciones del Informe Especial 31/2016 y de los resultados del trabajo de seguimiento



Recomendaciones del Informe Especial 31/2016	Respuesta de la Comisión	Seguimiento del Tribunal de Cuentas Europeo
1) Ejercicio sólido de consolidación plurianual para supervisar el objetivo del 20 % [Comisión]		
2) Marco de información exhaustivo sobre el gasto relacionado con el clima y progresos hacia el objetivo del 20 %		
a) en informes anuales y de ejecución, planes de acción y contribución de los instrumentos financieros [Comisión]		
b) en ámbitos de gestión compartida con potencial en materia de acción por el clima [Estados miembros]		
c) diferenciación entre adaptación y mitigación [Comisión y Estados miembros]		
3) Evaluación de las necesidades relacionadas con el cambio climático al planificar la contribución potencial de los instrumentos financieros [Comisión]		
4) Corregir las sobrestimaciones en el Feader [Comisión y Estados miembros]		
5) Elaborar planes de acción en caso de que no puedan obtenerse contribuciones de ámbitos determinados [Comisión]		

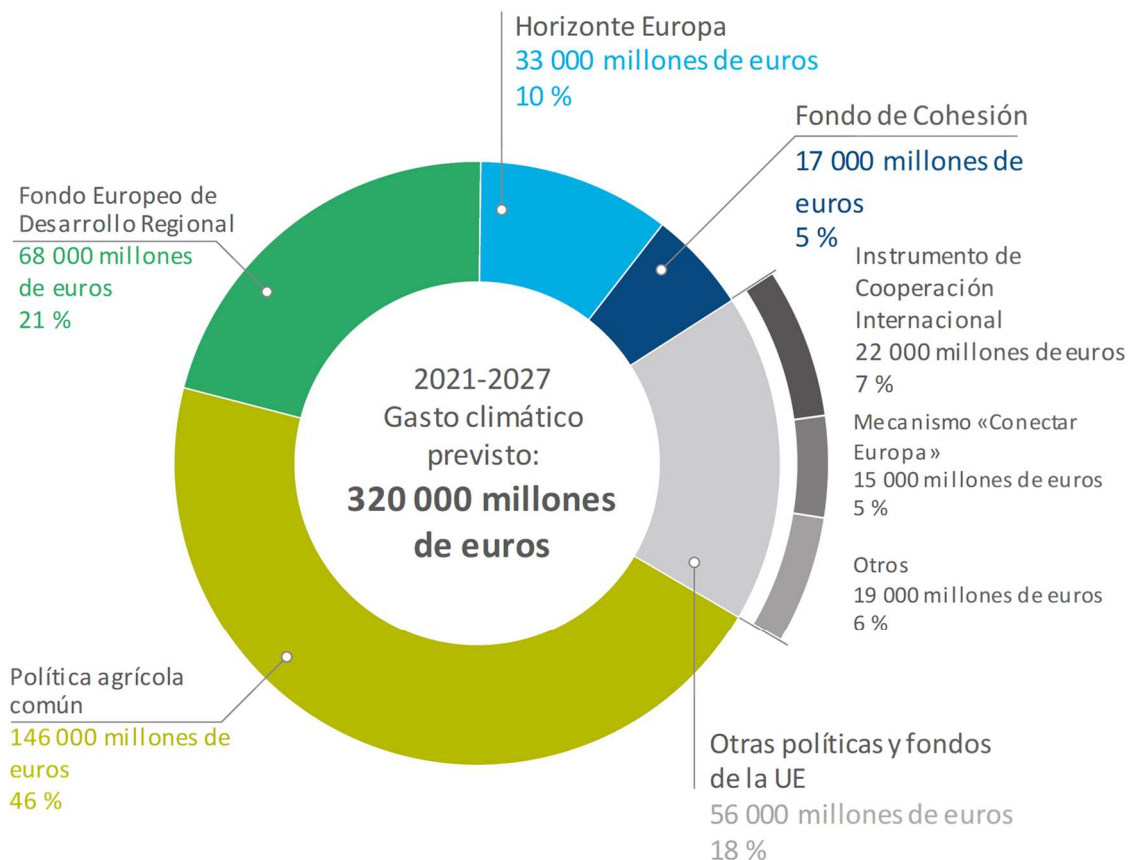
6) Desarrollar indicadores para dar seguimiento al gasto en acción por el clima y los resultados correspondientes [Comisión]		
a) para la ejecución de la acción por el clima en ámbitos de gestión compartida		
b) indicadores de resultados en los ámbitos que contribuyan al objetivo del 20 %		
c) intercambio de buenas prácticas sobre indicadores de resultados relativos al clima		
7) Explorar todas las oportunidades potenciales para garantizar una verdadera orientación a la acción por el clima [Comisión]		
a) identificar los ámbitos con potencial infrautilizado y elaborar planes de acción, en caso necesario		
b) reforzar la integración de la dimensión climática en la agricultura, el desarrollo rural y la pesca		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Gasto climático — 2021-2027

40 En 2018, la Comisión incrementó sus ambiciones en materia de integración de la dimensión climática en todos los programas de la UE durante el período de programación 2021-2027, con el objetivo de que un 25 % del gasto de la UE contribuya a los objetivos climáticos (véase el apartado **05**). De acuerdo con la *ilustración 9*, las contribuciones más importantes deben proceder de la agricultura (46 %), la política regional (26 %) y las actividades de investigación (10 %).

Ilustración 9 – Propuesta de 2018 para el gasto relacionado con el clima (2021-2027)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las propuestas de la Comisión de 2018 para el marco financiero plurianual 2021-2027.

41 El presupuesto final dependerá del resultado de las negociaciones sobre el MFP y sus programas específicos. En la respuesta a nuestro cuestionario, la Comisión destacó la necesidad de prudencia al estudiar las propuestas sobre el gasto climático, debido a posibles cambios repentinos e imprevisibles en el entorno económico y social, como los causados por el COVID-19.

Política agrícola común

42 Las propuestas legislativas de la PAC para el período posterior a 2020¹⁵, que aún no se han adoptado, indican que «se espera que las actuaciones en el marco de la PAC contribuyan al 40 % de la dotación financiera global de la PAC a los objetivos climáticos». En términos absolutos, deben movilizarse de la PAC 146 000 millones de euros (46 %) de

¹⁵ Propuesta de Reglamento por el que se establecen los planes estratégicos, considerando 52.

los 320 000 millones de euros previstos en el gasto en acción por el clima del presupuesto de la UE.

43 La Comisión tiene la intención de seguir supervisando el gasto climático con la misma metodología básica que para el período 2014-2020 ([cuadro 1](#)), aunque con ponderaciones revisadas para las nuevas intervenciones de la PAC, como se muestra en el [cuadro 3](#). En su propuesta para la PAC posterior a 2020, la Comisión modifica la ponderación de los pagos para las zonas con limitaciones naturales del 100 % al 40 %.

Cuadro 3 — Coeficientes para las acciones de la PAC en materia de clima en 2021-2027

Porcentaje	Regímenes de la PAC
	• Ayuda básica a la renta para la sostenibilidad - pagos directos • Ayuda complementaria a la renta — pagos directos • Pagos de desarrollo rural por superficies con limitaciones naturales
	• Regímenes de pagos directos en relación con el clima y el medio ambiente («regímenes ecológicos») • Intervenciones de desarrollo rural para el cambio climático y la energía renovable • Intervenciones de desarrollo rural para fomentar el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de los recursos naturales • Intervenciones de desarrollo rural que contribuyen a la protección de la biodiversidad, al refuerzo de los servicios ecosistémicos y a la conservación de los hábitats y los paisajes

Fuente: COM(2018) 392 final, «Propuesta de Reglamento por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos», artículo 87.

44 La contribución prevista de la PAC a la acción por el clima aumentó del 28 % para el período 2014-2020 al 40 % para el período 2021-2027. Esto se debe a la mayor contribución estimada de los regímenes de pagos directos de entre casi un 20 % a un 40 %, contrarrestada en parte por la exclusión del cálculo de los pagos asociados y del apoyo a la renta para jóvenes agricultores. La Comisión justifica el aumento de la contribución a través de la nueva «condicionalidad reforzada», que combina la antigua condicionalidad con las prácticas de ecologización simplificadas, y nuevos requisitos. El Tribunal comentó este dato en su [Dictamen sobre las propuestas de la PAC para el período posterior a 2020](#) (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la contribución de la PAC al gasto en materia de clima en su Dictamen 7/2018 relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020

«La mayor contribución al objetivo de gasto [climático] es la ponderación del 40 % en la ayuda básica a la renta. [...] **el Tribunal considera poco realista la contribución prevista de la PAC a los objetivos en materia de cambio climático.** La sobrestimación de la contribución de la PAC podría suponer unas contribuciones financieras inferiores para otros ámbitos políticos, reduciendo por lo tanto la contribución global del gasto de la UE a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos. En lugar de utilizar una ponderación del 40 % para todas las ayudas en forma de pagos directos, una forma más fiable de estimación de la contribución sería el uso de esta ponderación únicamente para aquellos pagos directos para zonas en las que los agricultores apliquen realmente prácticas para atenuar el cambio climático».

45 Algunos artículos sobre este tema también consideran que la contribución de la PAC al gasto relacionado con el clima puede haberse sobrestimado. Uno de ellos concluye que no hay ninguna razón que justifique un aumento de la ponderación del 19,5 % al 40 %, excepto para permitir que los Estados miembros manipulen las cifras y hagan parecer que su contribución en favor del clima es mayor de lo que en realidad es. La Comisión no ha proporcionado ninguna justificación de por qué la condicionalidad reforzada vinculada a la ayuda básica a la renta y los pagos redistributivos garantizaría un 40 % de marcador climático. Existe un argumento meramente formal en el sentido de que, dado que algunas de las condiciones pueden contribuir a reducir las emisiones o mejorar la resiliencia, se justifica un marcador superior al 0 % y el siguiente paso es del 40 %¹⁶.

46 Otro estudio expresó la misma preocupación¹⁷ indicando que, aunque las propuestas de ayuda básica a la renta para 2021-2027 pueden parecer un poco más ambiciosas sobre el papel, ello no parece suficiente para justificar una duplicación del marcador climático existente, que en sí mismo ya fue criticado de ser probablemente una sobrestimación en el período actual. En lo que respecta a la condicionalidad reforzada, según el Instituto de Política Medioambiental Europea (IEEP), hay pocas pruebas de que los pagos de apoyo a la renta y las normas de subvencionabilidad sean por sí mismos beneficiosos para el clima y, en cambio, la evidencia indica que en algunos casos pueden

¹⁶ Matthews, A.: [Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#), 2020.

¹⁷ Bas-Defossez, F., Hart, K. y Motterhead, D.: [Keeping track of climate delivery in the CAP? Report for NABU by the IEEP](#), 2020.

ser contraproducentes. No hay, pues, justificación para la propuesta de duplicar el marcador climático en función de la naturaleza de los pagos.

47 Algunos documentos hicieron recomendaciones pertinentes para mejorar la metodología de seguimiento del gasto relacionado con el clima dentro de la PAC (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Recomendaciones sobre el seguimiento del gasto relacionado con el clima de la PAC

Basadas en:

- A) «Climate-friendly design of the EU Common Agricultural Policy, Discussion Paper», de Bastian Lotz, Yannick Monschauer y Moritz Schäfer;
- B) «Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction», de Alan Matthews;
- C) «Climate-friendly design of the overall EU budget, Discussion Paper», de Moritz Schäfer, Yannick Monschauer y Finn-Rasmus Hingst.

- Utilizar el factor de ponderación del 40 % solo para algunos pagos directos, ya sea en ámbitos en los que dichos pagos den lugar a cambios reales en las prácticas agrícolas que promueven la mitigación del cambio climático, por ejemplo, humedales y turberas, o en los que los pagos son necesarios para mantener tales prácticas agrícolas. Sin embargo, esto requeriría un enfoque más complejo caso por caso y probablemente supondría una mayor carga administrativa. **A)**
- Utilizar un factor adicional antes del coeficiente de cambio climático del 40 %, establecido según criterios prudentes para evitar sobrestimar las contribuciones climáticas. Esto podría, por ejemplo, tener en cuenta:
 - la parte correspondiente a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM);
 - un factor de riesgo que refleje niveles de ambición incoherentes en las normas nacionales;
 - la proporción de tierras agrícolas, en las que se prevé cambio hacia prácticas agrícolas más respetuosas con el clima. **A)**

- Utilizar el factor de ponderación del 100 % con cautela y solo cuando proceda, por ejemplo:
 - en los regímenes ecológicos de la PAC, pero solo si implican intervenciones relativas a la lucha contra el cambio climático (por ejemplo, no en el caso de los regímenes ecológicos para proteger la biodiversidad);
 - para los compromisos de desarrollo rural, pero solo si la intervención financiada contribuye principalmente a la mitigación del cambio climático y no a otros objetivos medioambientales. Esto debería evaluarse principalmente caso por caso, con arreglo a las intervenciones diseñadas a nivel nacional. **A)**
- De mantenerse, las tres ponderaciones climáticas de la Comisión, del 0 %, el 40 % y el 100 %, deberían aplicarse al nivel de intervención más desagregado posible. **B)**
- Un posible planteamiento sería tratar de cuantificar el impacto climático de los requisitos de condicionalidad reforzada en una muestra de emplazamientos que abarquen diferentes sistemas de explotación, tipos de suelo y zonas climáticas en toda la UE. **B)**
- El seguimiento de la acción por el clima debe tener en cuenta la compensación de los pagos de la PAC que conduce a un impacto climático negativo, como los pagos asociados a la ganadería o el apoyo a la inversión para usos de regadío no sostenibles. **B)**
- La cuota climática debe definirse como un objetivo neto, es decir, los gastos adicionales relativos al clima deben compensar todas las inversiones con un impacto climático negativo. **C)**

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión

48 En el ámbito de la política de cohesión, la Comisión fijó como objetivo la contribución a los objetivos climáticos en el 30 % para el FEDER (68 000 millones de euros) y el 37 % para el Fondo de Cohesión (17 000 millones de euros) para el período 2021-2027 (véase la *ilustración 9*). Al igual que en el MFP anterior, el gasto se divide entre los llamados «ámbitos de intervención», cada uno de ellos asignado a uno de los tres coeficientes climáticos. Los principales cambios relativos a los coeficientes climáticos para los ámbitos de intervención en comparación con 2014-2020 se resumen en el *cuadro 4*.

Cuadro 4 — Cambios en los ámbitos de intervención y coeficientes correspondientes al gasto climático para 2021-2027

Ámbito de intervención	2014-2020	2021-2027
Ferrocarril		
de nueva construcción		
reconstruido o mejorado		
Infraestructuras y material rodante de transporte urbano limpio		
Infraestructura para los combustibles alternativos	-	
Digitalización del transporte (ferrocarril, carretera, urbano, otros)	-	
Procesos de investigación e innovación, transferencia de tecnología y cooperación entre empresas, haciendo hincapié en la economía circular	-	
Sistemas de distribución de energía inteligentes de media y baja tensión	-	
Apoyo a las empresas que prestan servicios que contribuyen a la economía con bajas emisiones de carbono	-	
Inversión productiva en grandes empresas vinculadas a la economía con bajas emisiones de carbono	-	

Fuente: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca - COM(2018) 375 final, anexo I, y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 215/2014 de la Comisión, anexo I.

49 La [propuesta de Reglamento del FEDER y del Fondo de Cohesión](#) excluye explícitamente de su ámbito de aplicación las inversiones relacionadas con la producción, la transformación, la distribución, el almacenamiento o la combustión de combustibles fósiles, con excepción de los vehículos limpios. Una publicación¹⁸ señalaba incoherencias

¹⁸ [Red de Acción por el Clima Europa](#): Climate Mainstreaming and Climate Proofing: The Horizontal Integration of Climate Action in the EU Budget – Assessment and Recommendations, Agosto de 2018.

entre determinados porcentajes asignados a la acción por el clima y los objetivos climáticos para 2021-2027 (véanse también el [cuadro 4](#) y la [ilustración 8](#)):

- el coeficiente del 100 % para las subvenciones destinadas a «cogeneración con elevada eficiencia energética y sistemas urbanos de calefacción y refrigeración», en la práctica, abre la puerta a la ampliación de la vida útil de las instalaciones basadas en combustibles fósiles;
- el coeficiente del 100 % para la financiación de la «infraestructura de combustibles alternativos» promueve el uso de combustibles fósiles en el sector del transporte, lo que dificulta la transición hacia una movilidad sin emisiones;
- el coeficiente del 100 % para financiar nuevos ferrocarriles se desvía del enfoque de inversión a la transición hacia la movilidad sin emisiones.

La Comisión no comparte la opinión de la publicación citada, alegando que estas inversiones contribuyen de manera significativa a la consecución de los objetivos climáticos.

Política de investigación — Horizonte Europa

50 Horizonte Europa es el programa de investigación 2021-2027 de toda la UE. Su contribución esperada a los objetivos climáticos se mantiene en el 35 % de la propuesta inicial de la Comisión, equivalente a 33 000 millones de euros para el período 2021-2027 (véase la [ilustración 9](#)).

51 El [Pacto Verde](#) reconoce el papel fundamental de la movilización de la investigación y el fomento de la innovación para alcanzar sus objetivos. Cuatro «misiones del Pacto Verde» contribuirán a introducir cambios a gran escala en ámbitos como la adaptación al cambio climático, los océanos, las ciudades y el suelo. La Comisión espera que estas misiones reúnan a una amplia gama de participantes, incluidas autoridades locales y regionales y particulares.

52 En su respuesta a nuestro cuestionario, la Comisión reconoce que alcanzar el objetivo del 35 % resultará posible, aunque difícil, lo que pone de relieve la necesidad de establecer una clara prioridad descendente y establecer expectativas, en contraste con la importancia de las acciones ascendentes dentro del programa, cuyo resultado es impredecible (véase el apartado [38](#)).

53 La UE fomenta la transición de las tecnologías hipocarbónicas desde la investigación hasta la absorción por el mercado. Los científicos¹⁹ han expresado sus dudas sobre si estos ambiciosos planes son realizables a corto y medio plazo. Señalan el reto de introducir en el mercado tecnologías hipocarbónicas innovadoras, como la captura y el almacenamiento de carbono²⁰ o el hidrógeno, y en muchos casos el marco regulador aún no se ha adaptado para ello. El nivel actual de los precios del carbono implica que, a menudo, las nuevas tecnologías no puedan ser rentables a corto o medio plazo y a menudo falta la infraestructura necesaria.

¹⁹ Delbeke, J. y Vis, P.: [Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend](#), 2019.

²⁰ Véase también el [Informe Especial 24/2018 del Tribunal](#): «Demostración de captura y almacenamiento de carbono y energías renovables innovadoras a escala comercial en la UE: en los últimos diez años no se han conseguido los avances previstos».

Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE — Resumen

54 La lucha contra el cambio climático es una alta prioridad de la UE. El establecimiento de un objetivo porcentual del presupuesto de la UE para la acción climática puede ser un paso eficaz en el trabajo hacia los objetivos climáticos. A continuación se resumen las cuestiones clave que se debaten en el presente análisis.

2014-2020 EU-28 Objetivo: 206 000 millones de euros (20 % - uno de cada cinco euros) 	2021-2027 EU-27 Objetivo: 320 000 millones de euros (25 % - uno de cada cuatro euros) 
Metodología para rastrear el gasto climático en el presupuesto de la UE, inspirada en los marcadores de Río de la OCDE 	+ Gastos administrativos bajos + Fácil aplicación y utilización - No prudente - Crédito máximo (100 %) para actividades con un objetivo importante, pero no principal, en relación con los objetivos climáticos - No se diferencia entre mitigación y adaptación - No se contabiliza el gasto con impacto negativo sobre el clima
Contribución al gasto climático derivado de la Política Agrícola Común 	+ La mayor contribución prevista al gasto relacionado con el clima + Aumento de la contribución prevista en 2021-2027 - Pagos directos: supuestos injustificados sobre la contribución a los objetivos climáticos; contribución estimada en el doble en el período 2021-2027 en comparación con 2014-2020 - Desarrollo rural: contribución sobrestimada, a pesar de algunas mejoras en 2021-2027 - Actividades agrícolas con un impacto potencialmente negativo en el clima no tenidas en cuenta
Contribución al gasto climático del FEDER y el Fondo de Cohesión 	+ Mayor atención al cambio climático en 2014-2020 en comparación con el período anterior; identificación de buenas prácticas - Actividades agrícolas con un impacto potencialmente negativo en el clima no tenidas en cuenta

Contribución de la política de investigación al gasto climático 	+ Plan de acción para impulsar el gasto en acción por el clima procedente de la investigación - Dificultades para alcanzar el objetivo debido a las limitaciones de los planes de investigación relativos a la acción por el clima
--	--

55 De cara al futuro, el Tribunal identificó los siguientes retos clave como base para informar de forma fiable y pertinente sobre el objetivo de gasto relativo al clima:

- garantizar una metodología sólida para realizar un seguimiento del gasto relacionado con el clima;
- aplicar coherentemente la metodología en todos los ámbitos políticos;
- compensación de los gastos que pueden acelerar el cambio climático.

El presente análisis fue aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 17 de junio de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo - Seguimiento por el Tribunal de su Informe Especial 31/2016

Recomendaciones	Respuesta de la Comisión	Seguimiento de los proyectos por el Tribunal de Cuentas Europeo
Recomendación 1 - Ejercicio sólido de consolidación plurianual	Aceptada 	Aplicada 
La Comisión debería llevar a cabo cada año un ejercicio riguroso de consolidación plurianual para identificar si los gastos destinados al clima están en vías de alcanzar el objetivo del 20 %.	La Comisión prevé continuar supervisando anualmente los progresos realizados en el contexto de la elaboración de los proyectos de presupuestos anuales.	La Comisión lleva a cabo cada año un ejercicio de consolidación para identificar si los gastos destinados al clima programados están en vías de alcanzar el objetivo del 20 %. Esto está publicado en el <i>Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE</i> y en el <i>Proyecto de presupuesto general</i> anual. Desde 2019, las cifras relativas al clima también se presentan en la <i>Síntesis sobre el rendimiento de los programas</i> .
Recomendación 2 - Marco de información exhaustivo		
Recomendación 2 a):	Parcialmente aceptada 	Aplicada en algunos aspectos 
La Comisión debería proporcionar anualmente información consolidada sobre los progresos hacia el objetivo global del 20 % en su informe anual de gestión y de resultados y en cada informe anual de actividades. Debería incluir información sobre los progresos realizados en los planes de acción, cuando existan. Además,	La Comisión acepta mostrar los aspectos pertinentes y los progresos realizados en materia de acción por el clima en los informes anuales de actividades, según corresponda. La Comisión no acepta la recomendación de informar sobre los instrumentos financieros en el contexto del	La Comisión informa sobre el gasto relacionado con el clima en su <i>Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE</i> , en su <i>Proyecto de presupuesto general</i> , y en la <i>Síntesis del rendimiento de los programas</i> . Algunos informes anuales de actividades contienen información limitada sobre los progresos realizados para alcanzar objetivos climáticos específicos.

Recomendaciones	Respuesta de la Comisión	Seguimiento de los proyectos por el Tribunal de Cuentas Europeo
debería notificarse información sobre la contribución al cambio climático de los instrumentos financieros.	seguimiento del esfuerzo presupuestario hacia el objetivo del 20 %.	No hay nuevos planes de acción, aparte del de Horizonte 2020, mencionado en el Informe Especial 31/2016 . En el actual MFP, no se rastrean los instrumentos financieros relativos a la acción por el clima, aunque esto debería cambiar en el próximo MFP.
Recomendación 2 b)	Dirigida a los Estados miembros 	Fuera del ámbito de aplicación 
Los Estados miembros deberían informar sobre los ámbitos de gestión compartida en los que existan oportunidades potenciales en materia de acción por el clima.	La Comisión observa que esta recomendación se dirige a los Estados miembros.	El ámbito de aplicación del seguimiento del Tribunal abarca las recomendaciones dirigidas a la Comisión.
Recomendación 2 c)	No aceptada 	No aplicada 
La Comisión y los Estados miembros deberían velar por que la recopilación de datos diferencie entre medidas de mitigación y de adaptación.	Las implicaciones de esta carga administrativa adicional impuesta a la Comisión y a los Estados miembros no son claras.	La Comisión no tomó ninguna medida para su aplicación.
Recomendación 3 - Evaluación de las necesidades relacionadas con el cambio climático	Parcialmente aceptada 	Aplicada en algunos aspectos 
Al planificar la contribución potencial a la acción por el clima de las distintas líneas presupuestarias o instrumentos financieros, la Comisión debería garantizar que dichos planes se basen en una evaluación realista y bien fundamentada de las necesidades relativas al	La Comisión acepta considerar las necesidades relativas al cambio climático y el potencial de contribuir de distintos ámbitos al proponer un nuevo objetivo político global. La Comisión no acepta	La Comisión financió el estudio externo de las necesidades de financiación para proporcionar un análisis de las disposiciones actuales de integración de la dimensión climática y seguimiento de los gastos relacionados con el clima. Debate las necesidades de financiación para lograr el objetivo de la integración de la dimensión climática y no de

Recomendaciones	Respuesta de la Comisión	Seguimiento de los proyectos por el Tribunal de Cuentas Europeo
cambio climático y del potencial de cada ámbito para contribuir al objetivo global.	planificar contribuciones específicas para cada ámbito o programa.	las necesidades relativas al cambio climático. No está claro si el porcentaje esperado del gasto relativo al cambio climático en los distintos programas se basaba en hipótesis realistas. El proceso de negociación para el futuro MFP se halla aún en curso.
Recomendación 4 - Corregir las sobrestimaciones	Parcialmente aceptada 	Aplicada en algunos aspectos 
La Comisión y los Estados miembros tendrían que aplicar el principio de prudencia y corregir las sobrestimaciones en el Feader examinando los coeficientes climáticos de la UE aplicados.	La metodología de seguimiento debe permanecer estable durante el actual MFP por razones de previsibilidad, coherencia y transparencia. Sin embargo, la Comisión estudiará la forma de perfeccionar la metodología de seguimiento del Feader para el período de programación posterior a 2020.	En la propuesta para la PAC posterior a 2020, el coeficiente se ha reducido del 100 % al 40 % para los pagos destinados a compensar las limitaciones naturales u otras limitaciones específicas de la zona. El coeficiente propuesto del 100 % para los compromisos medioambientales y climáticos no se ajusta al principio de prudencia. La propuesta para la futura PAC sigue siendo objeto de examen en el Consejo.
Recomendación 5 – Elaborar planes de acción	Parcialmente aceptada 	No aplicada 
Cuandoquiera que el ejercicio de consolidación anual revele que existe un riesgo de que no se consigan las contribuciones previstas de un ámbito determinado, la Comisión debería elaborar un plan de acción para dicho ámbito.	La Comisión evaluará las posibilidades de aumentar la importancia climática en el contexto de las revisiones a medio plazo de los distintos programas y políticas. Hasta que se conozca el resultado de estos estudios, la Comisión estudiará la adopción de medidas correctoras. La implantación de distintos planes de acción no sería apropiada, ya que los distintos	La Comisión dedicó especial atención y un presupuesto sustancial a la acción por el clima en el programa de trabajo para Horizonte 2020 para el período 2018-2020, que ya había comenzado antes de la publicación del Informe Especial 31/2026. La Comisión no elaboró ningún otro plan de acción. En cambio, optó por verificar anualmente el procedimiento presupuestario para garantizar que el gasto

Recomendaciones	Respuesta de la Comisión	Seguimiento de los proyectos por el Tribunal de Cuentas Europeo
	programas ya facilitan procesos para la fijación de prioridades en función del modo de gestión.	relativo al clima siga avanzando hacia el cumplimiento del objetivo.
Recomendación 6 - Desarrollar indicadores para dar seguimiento al gasto real en acción por el clima y los resultados correspondientes		
Recomendación 6 a)	No aceptada 	No aplicada 
La Comisión debería, en cooperación con los Estados miembros en el ámbito de gestión compartida, desarrollar un sistema armonizado y proporcionado de seguimiento de la ejecución real de la acción por el clima.	Esta recomendación llevaría a un aumento del nivel de carga administrativa impuesta a los Estados miembros que no estaba previsto en la normativa actual y que no estaba previsto en los acuerdos de asociación y los programas operativos.	La Comisión no tomó ninguna medida para su aplicación.
Recomendación 6 b)	Aceptada 	Aplicada en algunos aspectos 
La Comisión debería, con arreglo a su iniciativa de un «presupuesto orientado a resultados», establecer indicadores de resultados relacionados con el clima en todos los ámbitos que contribuyan a la consecución del objetivo.	La Comisión reforzará y mejorará la comparabilidad de los indicadores de resultados relacionados con el clima en todos los ámbitos presupuestarios de la UE, y estudiará opciones en el contexto del próximo MFP para establecer indicadores de resultados para evaluar la contribución del presupuesto de la UE a la acción por el clima.	La Comisión ha incluido indicadores de resultados relacionados con el clima en las propuestas de la PAC para después de 2020 y del FEDER/Fondo de Cohesión, pero no en todos los ámbitos. Se están estudiando las propuestas de la PAC para después de 2020 y del FEDER/Fondo de Cohesión, por lo que todavía no se han adoptado.

Recomendaciones	Respuesta de la Comisión	Seguimiento de los proyectos por el Tribunal de Cuentas Europeo
Recomendación 6 c)	Aceptada 	Aplicada 
La Comisión debería facilitar el intercambio de buenas prácticas sobre indicadores de resultados relativos al cambio climático entre los Estados miembros.	Seguirá promoviendo activamente el intercambio de buenas prácticas también en el ámbito específico de los indicadores de resultados relacionados con el clima.	La Comisión ha tomado medidas, a través de reuniones de expertos, estudios, talleres y plataformas, para compartir buenas prácticas en relación con los indicadores de resultados relativos al cambio climático entre los Estados miembros.
Recomendación 7 - Explorar todas las oportunidades potenciales para garantizar una verdadera orientación a la acción por el clima		
Recomendación 7 a)	Parcialmente aceptada 	No aplicada 
La Comisión debería identificar los ámbitos con un potencial infrautilizado de acción por el clima, como el Fondo Social Europeo, y elaborar planes de acción para aumentar la contribución de estos ámbitos a la acción por el clima.	En el mismo sentido que en la Recomendación 5, es decir, que la Comisión identifique los ámbitos con un potencial infrautilizado y estudie las oportunidades y acciones para aumentar la pertinencia del cambio climático en sus programas de gasto en el contexto de sus distintas revisiones intermedias. Sin embargo, no elaborará planes de acción específicos sobre el gasto en materia de clima para programas individuales.	La Comisión no ha elaborado planes de acción en materia de acción por el clima para otros ámbitos específicos, a excepción del programa de trabajo de Horizonte 2020 para 2018-2020, señalado en el Informe Especial 31/2016.

Recomendaciones	Respuesta de la Comisión	Seguimiento de los proyectos por el Tribunal de Cuentas Europeo
Recomendación 7 b)	No aceptada 	Aplicada en algunos aspectos 
La Comisión y los Estados miembros deberían reforzar la integración de la acción por el clima en la agricultura, el desarrollo rural y la pesca.	Cambiar la programación financiera plurianual en esta fase en los programas de los Fondos EIE gestionados en gestión compartida no es posible ni viable. Al mismo tiempo, la Comisión estudiará opciones para reforzar la integración de la dimensión climática en el contexto de las revisiones intermedias de los programas individuales.	La Comisión ha propuesto aumentar el objetivo de integración de la dimensión climática en la PAC posterior a 2020. A pesar del firme compromiso de la Comisión con la lucha contra el cambio climático, no queda claro en este momento si esto contribuirá a aumentar el gasto en acción por el clima. Las propuestas de la PAC después de 2020 están en fase de negociación, por lo que aún no se han adoptado.

Glosario y abreviaturas

Acción por el clima: Medidas para hacer frente al cambio climático y sus repercusiones; uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas

Buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM): Estado en el que los agricultores deben conservar toda la tierra agrícola, especialmente las tierras no utilizadas actualmente para la producción, con el fin de recibir determinados pagos en el marco de la PAC. Incluye cuestiones como la gestión del agua y del suelo.

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.

Condicionalidad: Sistema que sustituye la condicionalidad y la ecologización en la PAC posterior a 2020 para promover prácticas agrícolas que beneficien al clima y al medio ambiente y que fomenten el bienestar de los animales y la seguridad alimentaria.

Ecologización: Adopción de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. También se emplea habitualmente para designar el correspondiente régimen de ayuda de la UE.

Fondo de cohesión (FC): Fondo de la UE para reducir las disparidades económicas y sociales en la UE mediante la financiación de las inversiones en los Estados miembros en los que la renta nacional bruta por habitante es inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader): Fondo de la UE para financiar la contribución de la UE a los programas de desarrollo rural.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Fondo de la UE que refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios entre sus regiones.

Fondo Social Europeo (FSE): Fondo de la UE para crear oportunidades educativas y laborales y mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza.

Gas de efecto invernadero: Gas en la atmósfera, como el dióxido de carbono y el metano, que absorbe y emite radiación, atrapando el calor y calentando la superficie terrestre mediante lo que se conoce como «efecto invernadero».

Horizonte Europa: Programa de investigación e innovación de la UE para 2021-2027.

Horizonte 2020: Programa de investigación e innovación de la UE para 2014-2020.

Integración de la dimensión climática: Incorporar consideraciones relacionadas con el clima en todas las políticas, instrumentos, programas y fondos.

Marco financiero plurianual (MFP): Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos de las políticas) e importes máximos, en seis rúbricas principales, en general para siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría. El MFP vigente abarca el período 2014-2020.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Los 17 objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para estimular la actuación de todos los países en ámbitos de importancia crítica para la humanidad y el planeta.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Pago directo: Sistema de ayudas a la agricultura, como las ayudas por superficie, abonadas directamente a los agricultores.

Política agrícola común (PAC): Política de la UE 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.

Seguimiento del gasto relacionado con el clima: Medir la contribución financiera procedente de distintas fuentes a los objetivos climáticos.

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Análisis del Tribunal – Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE

El presente análisis fue aprobado por la Sala I, presidida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal. La tarea fue dirigida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Ildikó Preiss, jefa de gabinete; Charlotta Törneling, agregada de gabinete; Colm Friel, gerente principal; Ramona Bortnowschi, jefa de tarea; Jan Huth, jefe de tarea adjunto; Bertrand Tanguy, auditor; y Marika Meisenzahl, encargada del diseño gráfico.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

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

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad 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 está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

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

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

La Comisión se comprometió a destinar al menos el 20 % del presupuesto de la UE 2014-2020 a la acción por el clima integrando el gasto relacionado con el clima en todas las políticas de la UE. Este objetivo ascendió al 25 % durante el período 2021-2027. El seguimiento del gasto relacionado con el clima permite a la Comisión evaluar si está cumpliendo este objetivo. Sobre la base de nuestros trabajos anteriores en este ámbito, el presente documento examina la metodología de seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, analiza los progresos realizados hacia el objetivo y presenta una perspectiva del período posterior a 2020. La revisión cuestiona algunos de los supuestos de la Comisión y advierte del riesgo de sobrestimar el gasto en materia de clima. En él se describen las mejoras introducidas en las propuestas legislativas en curso, pero se indican deficiencias y problemas metodológicos.

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO