ES 2016 Nº 25

Informe Especial

Sistema de identificación de parcelas agrícolas: herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, aunque su gestión podría mejorarse

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

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: @EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5917-2	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/630877	QJ-AB-16-025-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5919-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3220	QJ-AB-16-025-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5963-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/677286	QJ-AB-16-025-ES-E

© Unión Europea, 2016
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.
Para toda utilización o reproducción de las ilustraciones de las páginas 17, 18, 19, 22 y 23 que no son propiedad del Tribunal de Cuentas Europeo, debe obtenerse el permiso directamente del titular del derecho de autor.

ES 2016 Nº 25

Special Report

Sistema de identificación de parcelas agrícolas: herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, aunque su gestión podría mejorarse

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

Equipo auditor

02

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización I (presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de conservación y gestión de los recursos naturales. La auditoría fue dirigida por Nikolaos Milionis (Miembro del Tribunal), con la asistencia de Ioulia Papatheodorou (jefe del gabinete); Kristian Sniter (agregado del gabinete); Helder Faria Viegas (gerente principal); Jan Huth (jefe de tarea); y Ramona Bortnowschi (jefe de tarea adjunto). El equipo auditor está compuesto por los auditores Marius Cerchez, Jindrich Dolezal, Blanka Happach, Christine Kleinsasser, Sven Kölling, Ioannis Papadakis, Roberto Resegotti, Bruno Scheckenbach y Maciej Szymura. Tom Everett y Michael Pyper proporcionaron apoyo lingüístico, y los servicios de secretaría corrieron a cargo de Monika Schmidt.

De izquierda a derecha: I. Papadakis, I. Papatheodorou, H. Faria Viegas, N. Milionis, M. Szymura, J. Huth, K. Sniter, R. Bortnowschi, R. Resegotti.

Índice

Apartados

Glosario

I-IV **Resumen**

1-7 **Introducción**

1-3 Información general

4-7 Especificaciones del sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)

8-12 **Alcance, objetivos y enfoque de la fiscalización**

13-33 **Parte I – Pese a los logros en la aplicación de los sistemas de identificación de parcelas agrícolas, aún se puede mejorar**

14-15 Logros en la aplicación de los SIP

16-20 La mayoría de las ortoimágenes estaban actualizadas

21-25 La fotointerpretación no fue siempre fiable ni concluyente

26-28 El prorrateo no siempre se aplicaba de manera fiable

29 Los instrumentos de detección semiautomatizados estaban en proceso de prueba, pero todavía no funcionaban

30-31 En algunos SIP se incorporó información sobre si las parcelas están realmente a disposición del agricultor

32-33 Información insuficiente para evaluar plenamente la relación coste-eficacia del SIP

34-55 **Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC**

35-43 La adaptación del SIP a la ecologización llevada a cabo por los Estados miembros había progresado pero todavía no era completa

44-55 La simplificación sigue en curso aunque continúa constituyendo un desafío

Índice

56-72 **Parte III – La supervisión del SIP por parte de la Comisión mejoró pero no se centró suficientemente en los resultados del sistema**

57-59 Las orientaciones de la Comisión relativas al SIP mejoraron con respecto al período anterior de la PAC

60-64 En los planes de acción y en las correcciones financieras se abordaron las deficiencias del SIP

65-69 La fiabilidad de los resultados de la evaluación cualitativa del SIP quedó mermada por insuficiencias en su metodología y aplicación

70-72 Los resultados de la evaluación cualitativa no se aprovecharon adecuadamente para mejorar la calidad de los datos del SIP

73-80 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Capas del SIP que figuran en el artículo 5, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE) n.º 640/2014

Anexo II — Evaluación cualitativa de 2015 – Elementos cualitativos por clase de conformidad

Respuestas de la Comisión

Glosario

05

Actividad agraria: i) Producción, cría o cultivo de productos agrarios y mantenimiento de animales a efectos agrícolas; ii) mantenimiento de una superficie agraria en un estado idóneo para pasto o cultivo; iii) realización de una actividad mínima que debe ser establecida por los Estados miembros, en superficies agrícolas naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pastos o cultivo.

Actualización del SIP: Actividades emprendidas por los Estados miembros respecto del SIP para registrar los cambios ocurridos en las tierras a los largo del tiempo, como, por ejemplo, trazar las lindes correctas de las parcela, determinar el grado de admisibilidad de las tierras agrícolas, delimitar las superficie no admisibles, definir categorías proporcionales para cada parcela de referencia afectada, etc. También se entiende por actualización del SIP las actividades emprendidas por los Estado miembros para garantizar que sus respectivos sistemas cumplen con los últimos requisitos reglamentarios y técnicos.

Capa del SIP: Representación visual de un conjunto de datos geográficos en un mapa digital. Desde el punto de vista conceptual, una capa es un estrato de la realidad geográfica en una determinada superficie.

Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (CCI): Servicio científico interno de la Comisión, en el que trabajan científicos dedicados a investigar y proporcionar a las políticas de la UE un apoyo científico y técnico de carácter independiente. La «unidad MARS» del CCI desarrolla y actualiza la metodología de evaluación cualitativa.

Condicionalidad: Mecanismo en virtud del cual los agricultores, para recibir la integridad de los pagos, deben cumplir una serie de normas básicas relativas a la protección del medio ambiente, la salud pública, animal y vegetal, el bienestar de los animales, y a la gestión del suelo.

Control sobre el terreno: Verificación efectuada por los inspectores del organismo pagador sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones de ayuda por superficie, mediante una visita a las instalaciones del solicitante o el examen de imágenes recientes de satélite de las parcelas (teledetección). Dichos controles deben efectuarse sistemáticamente y con carácter anual en una muestra específica de explotaciones agrícolas. En los principales regímenes, tales como el régimen de pago básico, el régimen de pago único por superficie o la mayoría de las medidas de desarrollo rural, se somete a controles sobre el terreno el 5 % de los beneficiarios afectados.

Controles administrativos: Controles formales y automatizados que llevan a cabo los organismos pagadores en todas las solicitudes, con el fin de comprobar que cumplen las condiciones con arreglo a las cuales se concede la ayuda y detectar cualquier irregularidad.

Declaración de fiabilidad: Resultado de un proceso anual de auditoría financiera y de cumplimiento en el que el Tribunal examina la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes. Los resultados y conclusiones de la declaración de fiabilidad se publican en el informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo.

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea (DG Agricultura y Desarrollo Rural): Se encarga de la aplicación de la política de agricultura y desarrollo rural: ayudas agrícolas, medidas de mercado, desarrollo rural, política de calidad, cuestiones financieras y jurídicas, análisis y evaluación, y relaciones internacionales en el ámbito de la agricultura.

Elemento cualitativo (EC): Uno de los seis componentes específicos empleados en la evaluación cualitativa para evaluar la calidad de un SIP e identificar sus insuficiencias (artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 640/2014).

Evaluación cualitativa: Proceso anual por el que los Estados miembros o las regiones comprueban la fiabilidad de los datos de sus SIP sobre la base de determinados elementos cualitativos. El CCI desarrolla y actualiza la metodología de evaluación cualitativa. Los resultados de las evaluaciones cualitativas son supervisados por la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Glosario

06

Executable Test Suite (ETS) (conjunto de pruebas ejecutables): Recopilación de casos de prueba (elementos cualitativos) que se utilizan para probar el SIP y demostrar que tiene una serie específica de comportamientos.

Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA): Fondo que financia los pagos directos a los agricultores, la gestión de los mercados agrícolas y otros fines, como medidas veterinarias y fitosanitarias, programas de alimentos y actividades de información.

Gramíneas u otros forrajes herbáceos: Todas las plantas herbáceas que se suelen encontrar en los pastos naturales o que se incluyen en las mezclas de semillas para pastos o prados de siega en el Estado miembro, tanto si se utilizan como si no para pasto de los animales.

Medidas agroambientales y climáticas: Las medidas agroambientales y climáticas se cuentan entre las más importantes medidas de desarrollo rural en cuanto a la asignación que reciben del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y tienen por objeto suministrar ayudas públicas destinadas a la protección del medio ambiente y a combatir el cambio climático.

Nivel estimado de error: Estimación óptima anual del Tribunal de los errores que afectan a una determinada clase de pagos. Se calcula en función de los resultados de las pruebas practicadas en una muestra representativa de las operaciones, y se expresa como porcentaje de pagos erróneos del importe total de los pagos de la clase. Este porcentaje se sitúa, con un 95 % de probabilidad, dentro de un intervalo de confianza fijado por un límite inferior y por otro superior.

Organismo pagador: Organismo de un Estado miembro encargado de gestionar las subvenciones agrícolas.

Ortoimágenes: Fotografías u otro tipo de imágenes ortorrectificadas (corregidas para eliminar las distorsiones) tomadas desde plataformas aéreas o por satélite.

Parcela agrícola: Superficie de tierra continua, declarada por un agricultor, en la que no se cultiva más de un único grupo de cultivos.

Parcela de referencia: Superficie delimitada geográficamente que tiene una identificación única, registrada en el sistema de identificación de parcelas agrícolas previsto en el artículo 70 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, con un valor por defecto de hectáreas potencialmente subvencionables con arreglo a un determinado régimen o medida de ayuda.

Pastos permanentes y pastizales permanentes (conjuntamente denominados «pastos permanentes»): Tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados) y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más; pueden incluir otra vegetación, como arbustos o árboles, que pueda servir de pasto, siempre que las gramíneas y otros forrajes herbáceos sigan siendo predominantes. Los Estados miembros podrán decidir si quieren incluir tierras que sirvan para pastos y que formen parte de las prácticas locales establecidas, pero en las que las gramíneas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente en las superficies para pastos.

Régimen de pago básico (RPB): Régimen agrícola que funciona a partir de derechos de pago asignados a agricultores en el primer año de aplicación del régimen que y que los agricultores activan cada año.

Glosario

07

Sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP): Sistema de información geográfica que permite al Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) geolocalizar, mostrar e integrar espacialmente sus datos constitutivos, como se determina en el artículo 70 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 640/2014[1]. Contienen diversos conjuntos de datos espaciales de múltiples fuentes que conforman un registro de todas las superficies agrícolas (parcelas de referencia) del Estado miembro de que se trate y las superficies máximas admisibles en los diferentes regímenes de ayuda de la UE en virtud de los pilares 1 y 2 de la PAC. El SIP consta de elementos alfanuméricos y gráficos.

Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC): Sistema integrado compuesto por bases de datos de explotaciones, solicitudes, parcelas agrícolas y derechos de pago (en aquellos Estados miembros que aplican el régimen de pago único). Estas bases de datos se utilizan en los controles cruzados administrativos de todas las solicitudes de ayuda relativas a la mayoría de las medidas FEAGA (régimen de pago único, régimen de pago único por superficie u otros pagos directos).

Solicitud de ayuda geoespacial (GSAA): Impresos precumplimentados con su correspondiente información gráfica destinados a agricultores, que se facilitan a través de una interfaz informática basada en información geográfica según lo previsto en el artículo 72, apartado 3 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013[2], y se utiliza para procesar los datos espaciales y alfanuméricos de las superficies declaradas.

Superficie agrícola: Cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y pastizales permanentes o cultivos permanentes.

Superficie de interés ecológico (SIE): Superficie designada con arreglo al artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013[3] con la finalidad de generar beneficios para el medio ambiente, mejorar la biodiversidad y preservar los paisajes atractivos. Entre otras SIE cabe destacar elementos paisajísticos, franjas de protección, superficies forestadas, tierras en barbecho, superficies con cultivos fijadores de nitrógeno, etc.

Superficie declarada: Superficie total declarada (por todos los agricultores) en una parcela de referencia y posteriormente utilizada para trámites ulteriores por el organismo pagador.

Superficie máxima admisible: Número de hectáreas potencialmente subvencionables con arreglo a un determinado régimen o medida de ayuda. En el contexto del SIP, la superficie máxima admisible está restringida, entre otros factores, por la superficie de referencia de la parcela de referencia.

Visitas sobre el terreno: Visitas específicas realizadas en el contexto de una actualización del SIP o de una evaluación cualitativa a efectos de clarificación cuando la interpretación de la imagen no es suficiente para evaluar el grado de admisibilidad de la parcela.

Zona de control de la evaluación de control del SIP: Zona elegida aleatoriamente para la inspección de la evaluación de control y para la que existen ortofotos nacionales actualizadas o datos de teledetección de gran resolución.

---

1 Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad (DO L 181 de 20.6.2014, p. 48).

2 Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

3 Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

Resumen

I

El sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP) es un sistema informático basado en fotografías aéreas o por satélite que registra todas las parcelas agrícolas en los Estados miembros. Se trata de un mecanismo clave de control de la política agrícola común (PAC) concebido para comprobar que cumplen las condiciones con arreglo a las cuales se conceden subvenciones basadas en la superficie, que aproximadamente ascendieron a 45 500 millones de euros en 2015. En la declaración de fiabilidad del Tribunal se estimó que el nivel de error del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) ascendió a un 2,9 % en 2014 (2.2 % sin errores de condicionalidad). Casi la mitad de los errores correspondían a pagos basados en la superficie. El sistema también se ocupa cada vez más de comprobar el cumplimiento de varias obligaciones de carácter medioambiental. En los veintiocho Estados miembros funcionan actualmente cuarenta y cuatro SIP nacionales o regionales que contienen más de 135 millones de parcelas.

II

El Tribunal examinó si los SIP estaban bien gestionados por los Estados miembros y adecuadamente supervisados por la Comisión. Se efectuaron visitas de control en la Comisión y en cinco Estados miembros (que abarcaban seis SIP), y además se envió una encuesta a todos los Estados miembros

III

El Tribunal llegó a la conclusión de que el SIP es una herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, pero que su gestión podría mejorarse. En los últimos años, los resultados de la declaración de fiabilidad del Tribunal han puesto de manifiesto que los Estados miembros afectados abordaban las deficiencias de sus SIP en los planes de acción y en las correcciones financieras. Algunos aspectos todavía pueden mejorarse, en concreto:

- El Tribunal identificó algunas insuficiencias en los procesos de los SIP que afectaban a la capacidad de los Estados miembros para controlar de manera fiable la admisibilidad de las superficies declaradas. Si bien las ortoimágenes del SIP estaban en su mayoría actualizadas, la fotointerpretación no siempre fue fiable ni concluyente. En algunos de los SIP se incorporó información adicional sobre derechos de propiedad y arrendamiento para garantizar que cada parcela había sido declarada por el agricultor correcto. Además, los Estados miembros no evaluaron la relación coste-eficacia de sus SIP para preparar mejor los controles correspondientes.

- El Tribunal llegó a la conclusión de que los Estados miembros habían avanzado en la mejora de sus SIP para cumplir los requisitos de la PAC 2014-2020, pero que estos aún no se habían adaptado completamente a la ecologización. Algunos esfuerzos de la Comisión para simplificar la PAC tuvieron resultados desiguales.

- La Comisión ha desempeñado con más eficacia su papel supervisor porque ha mejorado sus orientaciones relativas al SIP, y ha auditado y supervisado regularmente los planes de acción y las correcciones financieras de los Estados miembros. No obstante, la fiabilidad de la evaluación cualitativa anual de la eficacia de los SIP en los Estados miembros quedó mermada por insuficiencias en la metodología aplicada y por la falta de control y supervisión adecuados por parte de la Comisión.

IV

Teniendo en cuenta los resultados de su fiscalización, el Tribunal recomienda que:

a) sobre la base de un análisis cuantificado de costes y beneficios y de una evaluación de riesgo, los Estados miembros redoblen sus esfuerzos por incrementar la fiabilidad de los datos (mediante la mejora del proceso de actualización, la aclaración del uso de la opción del prorrateo y la comprobación de que la superficie está a disposición del agricultor);

b) con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros desarrollen y establezcan un marco de evaluación de los costes de gestión y actualización de sus SIP para medir los resultados de los mismos y la relación coste-eficacia de las mejoras introducidas en el sistema;

c) los Estados miembros garanticen que, mediante sus SIP, pueden identificar y registrar con fiabilidad, y supervisar con eficacia, superficies de interés ecológico, pastos permanentes y nuevas categorías de superficies;

d) la Comisión vuelva a examinar el marco jurídico vigente para simplificar las normas relativas al SIP e incorporarlas al mismo para el próximo período de la PAC;

e) la Comisión lleve a cabo un análisis de costes y beneficios a fin de determinar si podría aumentar la representatividad de las muestras de la evaluación cualitativa para poder lograr una mayor cobertura de la población de parcelas del SIP;

f) la Comisión mejore la supervisión de los resultados de la evaluación cualitativa analizando todas las incoherencias que aparezcan en las notificaciones de la evaluación; realizando un seguimiento de las mismas; enviando comentarios a los Estados miembros, y garantizando que, en caso necesario, se preparan y aplican planes de acción correctores.

Introducción

Información general

01

La política agrícola común (PAC) financia, a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía («FEAGA»), los pagos directos a los agricultores y las medidas para responder a las inestabilidades del mercado y los desafíos medioambientales («pilar 1»). La PAC también cofinancia programas de desarrollo rural en los Estados miembros de la UE («pilar 2») a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). La PAC reformada para el período 2014-2020 tiene por objeto lograr unos pagos directos con un enfoque más específico, equitativo y ecológico.

02

Para garantizar la regularidad de los pagos, la PAC cuenta con el sistema integrado de gestión y control (SIGC), que consiste en un conjunto de exhaustivos controles administrativos y sobre el terreno de las solicitudes de ayuda, gestionado por los Estados miembros. El sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP) es un componente clave el SIGC. Se trata de un sistema informático basado en ortoimágenes (fotografías aéreas o por satélite) que registra todas las parcelas agrícolas de los Estados miembros y sirve para dos finalidades principales: la localización precisa de todas las parcelas agrícolas subvencionables incluidas en las parcelas de referencia, y el cálculo de la superficie máxima admisible. El SIP se emplea para cruzar los datos durante los procedimientos administrativos de control y como base para los controles sobre el terreno efectuados por el organismo pagador[4].

03

Los SIP fueron inicialmente concebidos para los controles relativos a la ayuda por superficie, que actualmente[5] representa pagos por valor de hasta 40 000 millones de euros para el pilar 1 de la PAC[6], y de unos 5 500 millones de euros para el pilar 2 de la PAC[7]. Algunos Estados miembros también han empleado sus SIP para controlar si los agricultores cumplían algunas normas medioambientales en virtud de la condicionalidad o de regímenes de desarrollo rural por superficie, tales como las ayudas agroambientales y las destinadas a zonas desfavorecidas. Durante la PAC de 2014-2020, parte de las ayudas directas a la agricultura se pagarán por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Algunas de estas nuevas obligaciones de ecologización (véase el apartado 35 de la parte II) serán supervisadas a través del SIP.

4 Durante el período 2007-2013 de la PAC, la legislación básica del SIP estaba constituida por el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) nº 1782/2003 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16) y el artículo 6 Reglamento (CE) n.º 1122/2009 de la Comisión de 30 de noviembre de 2009 por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola; para el período 2014-2020, la legislación básica es el artículo 70 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y los artículos 5 y 6 del Reglamento (UE) n.º 640/2014.

5 Las cifras proceden del presupuesto general de la UE para 2015.

6 Los créditos de pago cubren en gran medida las líneas presupuestarias 05 03 01 01, régimen de pago único, 28 342 millones de euros; 05 03 01 02, régimen de pago único por superficie, 7 806 millones de euros y parte de las líneas 05 03 01 03 a 05 03 03, Otras ayudas directas, por un total de 4 328 millones de euros en conjunto (pago redistributivo, programa específico en las regiones ultraperiféricas, ayuda por superficie en favor del algodón y apoyo parcialmente específico [artículo 68]).

7 Los regímenes de desarrollo rural por superficie incluidos en la línea presupuestaria 05 04 Desarrollo rural representan aproximadamente la mitad de los créditos de pago por valor de 11 162 millones de euros.

Especificaciones del sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)

04

El SIP funciona sobre la base de parcelas de referencia. Por parcela de referencia se entiende la superficie delimitada geográficamente que tiene una identificación única[8]. Los agricultores tienen que examinar cuidadosamente todos los mapas e identificar y excluir de sus solicitudes los terrenos no explotados agrícolamente y los elementos no subvencionables (edificios, corrales, arbustos, carreteras de acceso, bosques, etc.).

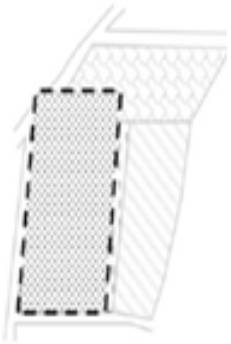
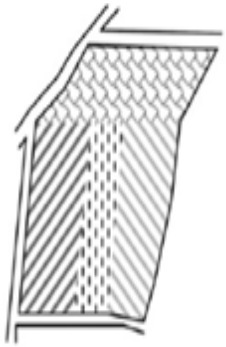
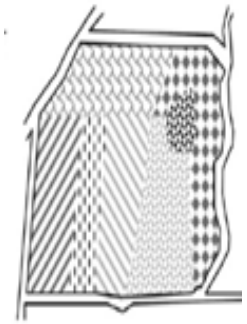
05

Las especificaciones técnicas del SIP varían entre Estados miembros, ya que existen varios tipos de parcelas de referencia (véase el ***cuadro 1***). A continuación se ofrece una breve descripción de los mismos:

8 Véase el artículo 2, apartado 25, y el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 640/2014 y el artículo 4, apartado 1 del Reglamento (CE) n.º 1307/2013.

Cuadro 1

Características de los tipos de parcelas de referencia

	Parcela agrícola	Parcela catastral	Islote de cultivo	Bloque
				
Principales características	- Un único grupo de cultivos - Un único agricultor	- Uno o más agricultores - Basado en la propiedad - Uno o más cultivos	- Un único agricultor - Uno o más grupos de cultivos - Sin límites naturales	- Uno o más agricultores - Superficie bordeada por determinados elementos (setos, zanjas, muros, etc.) - Uno o más grupos de cultivos
Principal fuente de datos	Solicitud del agricultor	Catastro, registro de la propiedad	Solicitud del agricultor	Clasificación administrativa

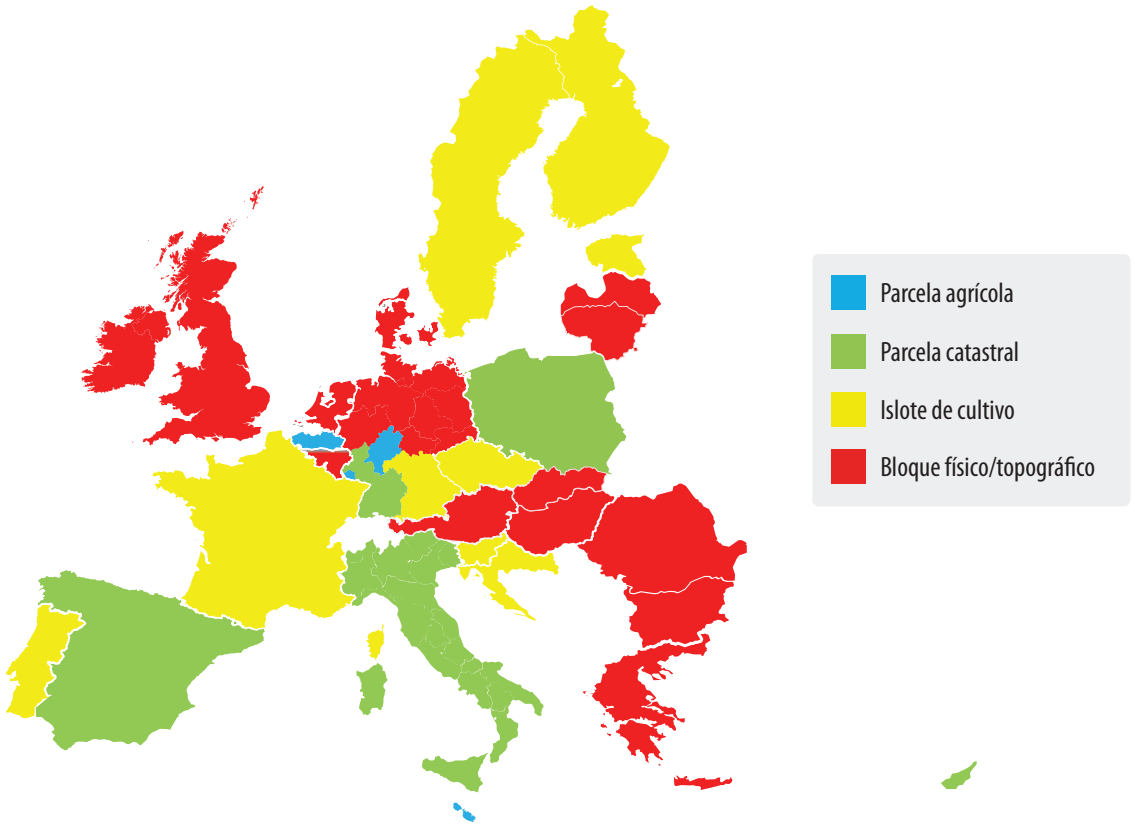
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo y Comisión Europea (CCI).

06
Bélgica, Alemania y el Reino Unido tienen un SIP diferente en cada región, mientras que los Estados miembros de la UE restantes tienen un solo SIP para todo el país. Actualmente existen un total de 44 SIP que contienen 135 millones de parcelas de referencia (véase la ***ilustración 1***).

07
Los Estados miembros gestionan los SIP y deben garantizar la calidad de los datos introducidos en sus sistemas. La Comisión desempeña una función supervisora y para ello proporciona orientación y apoyo a los Estados miembros, controla la eficacia de sus SIP, está facultada para aplicar correcciones financieras si se detectan errores en los controles de los mismos y realiza un seguimiento de los planes de acción. La Comisión también ha establecido la evaluación cualitativa del SIP, en virtud de la cual los Estados miembros deben comprobar anualmente la calidad de sus sistemas.

Ilustración 1

Tipos de SIP en la Unión Europea



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los informes de evaluación cualitativa del SIP de 2014 y 2015.

Alcance, objetivos y enfoque de la fiscalización

08
El objetivo de esta fiscalización era determinar si el sistema de identificación de parcelas agrícolas aplicado en virtud de la política agrícola común cumplía adecuadamente su cometido.

09
La fiscalización buscaba responder a la siguiente pregunta de auditoría de carácter general:
¿Está bien gestionado el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)?

10
Para responder a esta pregunta, el Tribunal comprobó si el SIP permitía a los Estados miembros controlar de manera fiable las mediciones y la admisibilidad de las superficies declaradas por los agricultores (***parte I***) y si se estaban adaptando los sistemas para cumplir los requisitos de la PAC 2014-2020, especialmente los relativos a las obligaciones de ecologización y a la necesidad de simplificar la aplicación de la política (***parte II***). Por último el Tribunal examinó si la Comisión cumplía adecuadamente su cometido supervisor (***parte III***).

11
En la fiscalización, que tuvo lugar entre julio de 2015 y abril de 2016, se realizaron visitas de control a la Comisión Europea y a cinco Estados miembros: Austria, Alemania (Sarre y Renania del Norte-Westfalia), Irlanda, Polonia y el Reino Unido (Escocia). Estos Estados miembros fueron seleccionados en función de los importes que habían abonado, de su sistema de parcelas de referencia y de las últimas auditorías llevadas a cabo tanto por la Comisión como por el Tribunal. En cada Estado miembro se celebraron entrevistas, se analizaron procedimientos y datos y se examinó una muestra de parcelas para comprobar la fiabilidad de los datos almacenados en el sistema. En total, se controlaron en pantalla más de 400 parcelas de referencia[9] en presencia de las autoridades nacionales, de las cuales, más de 100 fueron visitadas sobre el terreno[10]. La muestra se seleccionó con arreglo a criterios de riesgo para identificar posibles ámbitos de mejora en los SIP.

12
Además, el Tribunal envió una encuesta a los Estados miembros sobre los 44 SIP diferentes para obtener datos e información clave sobre su configuración y aplicación. También se realizó un análisis documental de anteriores resultados de auditoría del Tribunal y de la Comisión, y se examinaron estudios anteriores. Se efectuaron otros controles documentales para analizar información adicional sobre los SIP aplicados por los Estados miembros o las regiones no visitadas en la fiscalización. Por último, se celebraron entrevistas con agentes de la Comisión y se examinó la documentación pertinente.

9 La cifra no incluye todas las parcelas de referencia analizadas en pantalla en Renania del Norte-Westfalia. En este caso, el equipo auditor tuvo acceso ilimitado a una versión de acceso «solo lectura» al SIP antes, durante y después de la visita de control.

10 La principal finalidad de las visitas sobre el terreno era evaluar si la determinación de la superficie agrícola admisible era correcta, y si existía coherencia entre la información registrada en el SIP y el estado real de la parcela de referencia.

Parte I

Pese a los logros en la aplicación de los sistemas de identificación de parcelas agrícolas, aún se puede mejorar

13
Para que el SIP cumpla su función y los controles administrativos sean eficaces, es necesario que cuente con datos actualizados, fiables y completos. Los Estados miembros deben actualizar periódicamente sus ortoimágenes y evaluarlas correctamente. En los casos en que la fotointerpretación no sea concluyente, los Estados miembros, basándose en una evaluación de los riesgos y los costes de ulteriores controles, han de considerar la conveniencia de realizar visitas a las parcelas afectadas con objeto de determinar correctamente su superficie máxima admisible. Toda la información pertinente para evaluar la admisibilidad de las superficies debe introducirse en el SIP. Con el apoyo de la Comisión, los Estados miembros también necesitan recabar información sobre los resultados del SIP para sopesar el coste de las posibles mejoras con respecto a los beneficios que se espera obtener.

Logros en la aplicación de los SIP

14
El Tribunal ha examinado periódicamente la aplicación de los SIP en los Estados miembros en el contexto de la declaración de fiabilidad anual. Siempre que la información gráfica que contiene se actualice y analice debidamente, el SIP contribuye significativamente a prevenir y detectar los errores de superficie en las solicitudes de ayuda. Gracias a las orientaciones más eficaces emitidas por la Comisión (véanse los apartados 57 a 59) y a los planes de acción establecidos por la Comisión y los Estados miembros (véanse los apartados 60 y 61), la fiabilidad de los datos de sus SIP ha aumentado de forma constante en los últimos años. Gracias a las medidas correctoras, en varios Estados miembros se excluyeron del SIP superficies no admisibles, y la Comisión impuso correcciones financieras sustanciales (véanse los apartados 62 a 64).

15
En su declaración de fiabilidad, el Tribunal estima anualmente el nivel de error del FEAGA. En 2014, a partir de las 183 operaciones fiscalizadas, el Tribunal lo estimó en un 2,9 %[11]. Se trataba de una cifra cercana pero superior al umbral de materialidad del 2 %. Los errores de superficie representaron el 44 % del porcentaje de error estimado del FEAGA en 2014. La mitad de estos errores eran inferiores al 2 % y por consiguiente ha tenido únicamente un impacto limitado en el nivel estimado de error total.

La mayoría de las ortoimágenes estaban actualizadas

16
Los Estados miembros deben actualizar periódicamente sus SIP para poder comprobar que los agricultores solo reciben ayuda por la superficie agrícola admisible. Teniendo en cuenta los potenciales cambios naturales o antropogénicos de las parcelas, los Estados miembros se preocupan principalmente de suministrar con frecuencia ortoimágenes nuevas e introducirlas inmediatamente en sus SIP, pues esto es necesario para garantizar que el sistema refleja de manera fiable y correcta las condiciones específicas de los emplazamientos.

11 El nivel estimado de error del FEAGA sin la condicionalidad era del 2,2 % en 2014.

Parte I – Pese a los logros en la aplicación de los sistemas de identificación de parcelas agrícolas, aún se puede mejorar

17

Con ortoimágenes obsoletas se corre el riesgo de que los datos del SIP dejen de ser exactos. La Comisión ha recomendado que, en principio, los conjuntos de datos de los SIP deben actualizarse cada tres a cinco años[12] para que el sistema pueda reflejar la situación sobre el terreno. Se constató que, en un número significativo de parcelas en Escocia, las fotografías del SIP no siempre se renovaron cada cinco años (véase el ***recuadro 1***).

12 Como se expone en el anexo 10, parte 3.2, ABB 03 del informe final del Informe anual de actividad 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, es necesario mantener el SIP actualizado y, para ello, los Estados miembros han de estudiar la actualización constante de las ortoimágenes durante un período de entre tres y cinco años, dependiendo de la evolución del terreno (por intervención humana o ausencia de la misma).

Recuadro 1

Ejemplo de ortoimágenes obsoletas de los SIP

En **Escocia** se detectaron fotografías que habían sido tomadas en 2008 y 2009, es decir, que tenían una antigüedad de más de siete años. Las autoridades estimaron que más de 35 000 de las parcelas del SIP (6,9 % del total) fueron fotografiadas antes de 2010.

18

Durante la fiscalización, se identificaron buenas prácticas de adquisición periódica de ortoimágenes del SIP, por ejemplo, en Austria, Alemania (Renania del Norte-Westfalia y el Sarre) y Polonia.

19

Algunos Estados miembros han realizado esfuerzos específicos para introducir nuevos conjuntos de ortoimágenes a su debido tiempo. En 2015, Renania del Norte-Westfalia introdujo incluso en el SIP ortofotografías tomadas en primavera de ese mismo año (como «fotografías aéreas digitales provisionales»). Esta actuación inmediata contribuye a mantener el sistema actualizado y reduce el número de largas y laboriosas recuperaciones debidas a los cambios en la admisibilidad de las tierras. Además, en el sistema se almacenan ortofotos históricas que pueden consultarse para revelar la situación anterior de una parcela de referencia del SIP.

20

El Tribunal también observó casos de retrasos más prolongados en la introducción de nuevas ortoimágenes en el SIP. En Austria, dicho proceso se prolongaba durante más de un año. En Escocia también se produjeron retrasos significativos[13] en la actualización del SIP debidos principalmente a la escasez de personal para la fotointerpretación, pero también a los retrasos en el envío de nuevas ortoimágenes por parte del contratista.

La fotointerpretación no fue siempre fiable ni concluyente

21

Además de la renovación periódica de las ortoimágenes, la interpretación sistemática y correcta de las nuevas ortoimágenes es indispensable para garantizar que las superficies agrícolas admisibles se registras correctamente y que las no admisibles son excluidas del SIP. Las autoridades nacionales solo realizarán controles administrativos fiables de las solicitudes de los agricultores si son capaces de interpretar correctamente las imágenes que reciben. La Comisión recomienda que las autoridades nacionales realicen una fotointerpretación sistemática al recibir una ortoimagen. Uno de los organismos pagadores visitados (Sarre) no contaba con un procedimiento de interpretación sistemática de las imágenes.

22

En la fiscalización se confirmó[14] que la fotointerpretación llevada a cabo durante las actualizaciones del SIP no era siempre fiable, lo que dio lugar a que se registraran superficies máximas admisibles incorrectas en sus SIP respectivos. En concreto, se trazaron incorrectamente superficies o elementos claramente inadmisibles (véase el ***recuadro 2***).

13 Respecto de los vuelos de 2014, en octubre de 2015 solo se habían procesado 90 000 de las 160 000 parcelas abarcadas.

14 Véase asimismo el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2014, especialmente la recomendación 1 del capítulo 7: «los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos por incluir datos fiables y actualizados en sus bases de datos del SIP sobre el tamaño y admisibilidad de sus parcelas agrícolas, especialmente las de pastos permanentes, y analicen y utilicen sistemáticamente toda la información disponible en el contexto de sus controles administrativos, incluidas ortoimágenes actualizadas, con objeto de evitar pagos por superficies no admisibles» (DO C 373 de 10.11.2015).

Recuadro 2

Ejemplos de evaluación incorrecta de superficies máximas admisibles que podrían haberse identificado mediante fotointerpretación

Superficie no admisible evaluada incorrectamente

En **el Sarre**, el Tribunal identificó parcelas que habían sido registradas como admisibles en su totalidad, cuando en realidad las nuevas imágenes adquiridas mostraban claramente que eran en su mayor parte inadmisibles (exceso de vegetación).

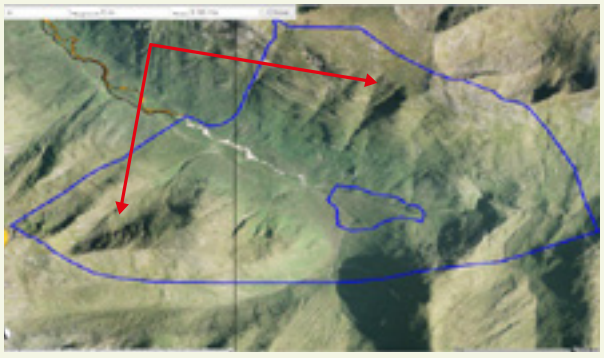
© Organismo pagador del Sarre

Imagen del SIP del Sarre

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Situación hallada sobre el terreno

En **Escocia**, el Tribunal identificó superficies no admisibles registradas incorrectamente en el SIP. El SIP contenía una parcela de referencia cubierta parcialmente por una pendiente empinada y terreno rocoso sin cubierta vegetal clasificada como admisible en su totalidad. Las flechas rojas indican algunas de las zonas problemáticas.



© Organismo pagador de Escocia.

Recuadro 2

Elementos no admisibles que no fueron debidamente excluidos

En **Austria**, un lago no fue correctamente delimitado. La parcela incluía además una casa en la superficie máxima admisible.

© Organismo pagador de Austria.

En **Irlanda** se asignó a una parcela una superficie máxima admisible de 1,4 ha en el SIP después de que el agricultor presentara un cambio en la superficie, pese a que la parcela incluía un corral y un cobertizo y por tanto era íntegramente inadmisible.

En **Renania del Norte-Westfalia** se encontraron otros ejemplos de insuficiencias en la determinación de la superficie máxima admisible.

23

En ocasiones, la fotointerpretación por sí sola no basta para evaluar la admisibilidad de la superficie en las ortofotos. Si bien la fotointerpretación en general identifica de manera fiable la superficie admisible que ha de registrarse en el SIP en el caso de las tierras de cultivo o de los pastos ordinarios, no siempre es así en determinados tipos de pastos, como los bosques de pastoreo o los pastos alpinos (véase el ***recuadro 3***).

Recuadro 3

La fotointerpretación por sí sola no siempre es concluyente

En **Escocia**, el Tribunal halló parcelas que se habían declarado como bosques de pastoreo (véase la imagen del SIP a la izquierda), cuando de hecho no reunían los requisitos para percibir la ayuda porque no se utilizaban como pastos o no podían utilizarse en absoluto ya que debajo no había hierba (véase la imagen del SIP a la derecha). Esto solo pudo confirmarse durante una visita sobre el terreno. Las parcelas se habían incluido incorrectamente en la superficie máxima admisible y habían percibido ayudas anteriormente.

© Organismo pagador de Escocia

Imagen del SIP de Escocia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Situación hallada sobre el terreno

© Organismo pagador de Escocia

Imagen del SIP de Escocia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Situación hallada sobre el terreno

Recuadro 3

En algunos casos, la admisibilidad de una parcela depende de la presencia de hierba debajo de los árboles o de otra vegetación, como por ejemplo helechos o aliagas. En casos extremos, como el confirmado en Irlanda, esto podía cambiar radicalmente la evaluación de admisibilidad pero no era captado en la fotointerpretación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Helechos con hierba debajo (admisible o parcialmente admisible en Irlanda)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Helechos sin hierba debajo (no admisible en Irlanda)

Se hallaron otros ejemplos de insuficiencias en las parcelas destinadas a pastos en **Austria** y **Renania del Norte-Westfalia**.

24

Cuando resulta dudoso si las parcelas, especialmente los pastos, se usan realmente para fines agrícolas, algunas autoridades de los Estados miembros efectúan visitas sobre el terreno dentro del proceso de actualización para confirmar la fotointerpretación en pantalla. El Tribunal observó un esfuerzo en este sentido en Austria (pastos alpinos) y en Escocia, pero también una considerable acumulación de visitas pendientes en Escocia (más de 76 000 visitas de reconocimiento del terreno), que se programaron para garantizar la actualización de la información del SIP pero aún no se habían llevado a cabo, principalmente por falta de recursos.

25

Las visitas sobre el terreno *ad hoc* constituyen el único método de garantizar la exactitud cuando la fotointerpretación no es concluyente, pero suponen un gasto, por lo que es necesario programar cuidadosamente cuántas se deben realizar y con qué objeto, sopesando el coste de la exactitud adicional con respecto a los beneficios que se espera obtener en términos de regularidad de los pagos.

El prorrateo no siempre se aplicaba de manera fiable

26

Los Estados miembros tienen la opción de utilizar un sistema de prorrateo en sus SIP para las parcelas de referencia de pastos permanentes que contengan tanto superficie agrícola admisible como elementos naturales no admisibles tales como arbustos, árboles, rocas, matorrales o juncos. Para determinar la superficie admisible dentro de las parcelas de referencia, los Estados miembros establecen diferentes tramos de la escala de porcentajes de admisibilidad, con su consiguiente repercusión en el pago[15]; se trata de simplificar la determinación de la superficie admisible en las parcelas en las que el porcentaje exacto de admisibilidad no es obvio. Las construcciones obra del hombre como edificios, calles permanentes o muros de cemento no entran en esta categoría, pero deben excluirse y delimitarse en el SIP antes de aplicar el prorrateo.

27

En el sistema de prorrateo, la fotointerpretación, las evaluaciones automáticas sin ningún tipo de reflexión, o en su caso, la confirmación sobre el terreno no bastan por lo general para determinar de manera fiable superficies admisibles correctas. En la fiscalización se visitaron varias parcelas alpinas en Austria[16] y tierras comunales en Irlanda[17] en las que se había efectuado una evaluación del prorrateo. Se observó que los inspectores o fotointérpretes nacionales tenían dificultades para delimitar con coherencia las parcelas, aplicar la escala de coeficientes de admisibilidad y establecer los porcentajes de admisibilidad en cada caso particular (véase el ***recuadro 4***). Las autoridades nacionales no habían ideado estrategias de gestión del riesgo adecuadas como, por ejemplo, catálogos ilustrativos del prorrateo con una descripción clara de criterios de evaluación para cada tramo, visitas sobre el terreno en todos los casos dudosos o instrumentos técnicos complementarios para resolver estas dificultades de modo satisfactorio.

28

La Comisión recomienda que los Estados miembros extremen la vigilancia al evaluar los pastos con un coeficiente de admisibilidad inferior al 50 %, puesto que pueden presentar un elevado riesgo de error[18]. En Austria se aplicó un sistema de cálculo de la superficie de los pastos de montaña, que están cubiertos de árboles, piedras y otros escombros. Tanto el sistema de prorrateo irlandés como el austriaco permitían bajos coeficientes de admisibilidad (véase el ***recuadro 5***, en el que se presenta un ejemplo relacionado con Austria).

15 Artículo 10 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión

16 Cinco pastos alpinos en las regiones de Baja Austria, Estiria, Salzburgo y Alta Austria.

17 Cuatro parcelas comunales en Irlanda, que normalmente son pastizales de mayor tamaño con varios propietarios. Cada propietario posee una cuota teórica de la superficie total.

18 CCI, *Technical guidance on the pro rata system for permanent grassland*, DS-CDP-2015-06 final.

Recuadro 4

Ejemplo de evaluaciones incorrectas del prorrateo que demuestran las limitaciones de las imágenes del SIP

En Irlanda, una parcela de pastoreo parcialmente cubierta de matorral, árboles, helechos y brezo, y registrada en el SIP como admisible en un 90 %, según la evaluación efectuada en la visita de control, solo era admisible en un 70 %, lo cual significa que parte del pago pudo ser excesivo.

© Organismo pagador de Irlanda

Imagen del SIP de Irlanda

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Situación hallada sobre el terreno

Recuadro 5

Ejemplo de parcelas con bajo coeficiente de admisibilidad

En el SIP de **Austria** se registró como admisible en un 21 % una parcela forestal de referencia (véase a continuación) con escasa cobertura de hierba bajo los árboles. En el control sobre el terreno el Tribunal constató que el porcentaje era excesivo.

© Organismo pagador de Austria

Imagen del SIP de Austria

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Situación hallada sobre el terreno

Los instrumentos de detección semiautomatizados estaban en proceso de prueba, pero todavía no funcionaban

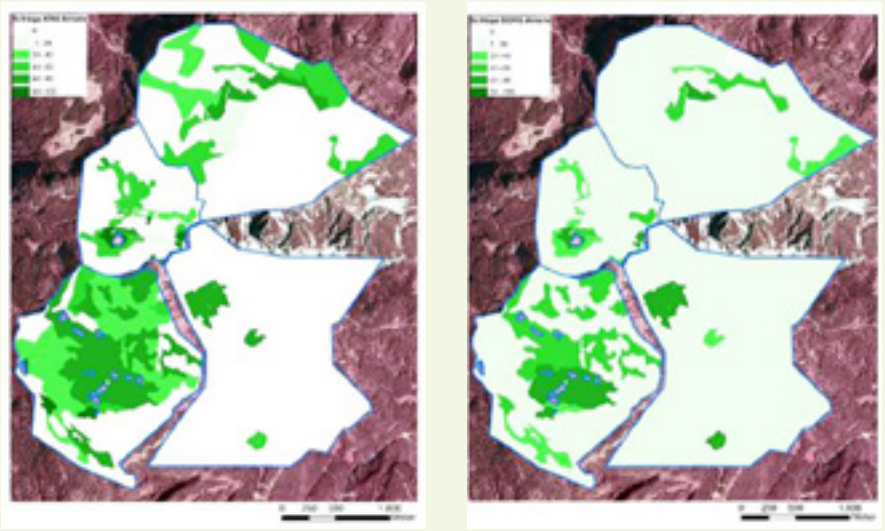
29

Una manera de reducir el riesgo de registro incorrecto de superficies admisibles en un SIP y de lograr resultados más objetivos consiste en desarrollar y aplicar instrumentos automatizados de detección de cambios. A partir de las ortoimágenes, es posible efectuar fotointerpretación mediante un *software* que identifique formas, objetos, texturas o relaciones con segmentos adyacentes. Algunos Estados miembros, como Austria e Irlanda, estaban estudiando recurrir a este tipo de instrumentos para interpretar los datos del SIP. Si bien los ensayos aún no son concluyentes (véase el ***recuadro 6***), el Tribunal reconoce el interés de dichos Estados miembros en el aumento constante de la fiabilidad de los datos y en el uso de técnicas innovadoras para aumentar la fiabilidad y reducir los costes administrativos.

Recuadro 6

Resultados logrados con la detección semiautomatizada en Austria

En **Austria** se llevó a cabo recientemente un estudio para probar la fiabilidad de un instrumento de detección semiautomatizado desarrollado por la Universidad de Recursos Naturales y Biología de Viena. Si se comparan los resultados de las superficies admisibles registrados en el SIP de Austria (imagen de la izquierda) con los obtenidos mediante un instrumento de detección semiautomatizado (imagen de la derecha) las diferencias son significativas.



Fuente: ©Atzberger, C., «*The current capabilities of (semi-)automatic determination of pasture grazing areas using remote sensing*», Viena 2014.

En algunos SIP se incorporó información sobre si las parcelas están realmente a disposición del agricultor

30

Los agricultores necesitan tener la superficie declarada a su disposición (derechos de propiedad o de arrendamiento) para poder percibir ayudas. Si no se solicita a los agricultores que presenten pruebas de derechos legales sobre la superficie que declaran, existe el riesgo de que perciban pagos por tierras que no están a su disposición, como suelo público o privado perteneciente a otras entidades. Aunque no lo exija la legislación de la UE, el Tribunal considera buena práctica incorporar al SIP, cuando sea viable y rentable, información complementaria sobre si las parcelas están a disposición del agricultor para que así los Estados miembros puedan cotejar esta información con las solicitudes de ayuda, como se hace en Escocia (véase el ***recuadro 7***).

Recuadro 7

Buena práctica en la verificación de las pruebas que acreditan el derecho a usar la tierra

En **Escocia,** cualquier cambio declarado en los derechos de propiedad o de usar las parcelas debe justificarse con documentación acreditativa suficiente firmada por las dos partes que intervienen en la transmisión de dichos derechos. Asimismo, todas las parcelas declaradas por primera vez deben estar respaldadas por un documento que justifique el derecho a usar la tierra. El SIP de Escocia contiene información sobre los contratos de propiedad o arrendamiento de la tierra.

31

Los cuatro Estados miembros fiscalizados restantes solo exigen ocasionalmente a los agricultores pruebas de propiedad, arrendamiento u otros derechos sobre la tierra que declaran y, por tanto, no siempre pueden estar seguros de que las parcelas de referencias registradas en su SIP estén plena y legalmente a disposición del agricultor. En Austria y en Renania del Norte-Westfalia se hallaron casos en los que se declararon y recibieron pagos parcelas lindantes con bosques o carreteras que no estaban totalmente a disposición del agricultor. No se había usado como fuente de información adicional los datos pertinentes del registro de la propiedad, ya incorporados al SIP.

Parte I – Pese a los logros en la aplicación de los sistemas de identificación de parcelas agrícolas, aún se puede mejorar

Información insuficiente para evaluar plenamente la relación coste-eficacia del SIP

32

Las principales funciones del SIP son localizar, identificar y cuantificar la superficie agrícola. Como se expone en los apartados 16 a 29, los Estados miembros invierten considerables recursos financieros en el establecimiento, gestión y actualización de sus SIP, por lo que el Tribunal trató de recabar información sobre el coste de los SIP en los Estados miembros y en la Comisión. Los Estados miembros no pudieron facilitar información sobre los costes que fuera fiable y comparable, y tenían dificultades para cuantificar el coste de la inversión total de sus SIP, sus costes anuales de gestión y el coste de elementos específicos, como el proceso de actualización, los diferentes niveles del SIP o su evaluación cualitativa. Por tanto, los Estados miembros no pueden evaluar la relación coste-eficacia de las mejoras del sistema.

33

Aunque la Comisión dispone de información sobre la creación de SIP en los nuevos Estados miembros y también sobre los costes de las imágenes, no solicitó información sobre los gastos de funcionamiento a los Estados miembros ni facilitó orientaciones sobre cómo presentarla de manera fiable y comparable, por lo que no pudo evaluar adecuadamente los costes asociados a las nuevas exigencias del sistema ni a la evolución de las políticas.

Parte II

Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

34

Para cumplir los requisitos de la PAC 2014-2020 es necesario mejorar los SIP de los Estados miembros. Los cambios se refieren principalmente a los requisitos de ecologización imperativos que condicionan un 30 % adicional además del pago básico a determinadas prácticas potencialmente beneficiosas para el clima y el medio ambiente en toda la UE. El Tribunal analizó la medida en que el SIP puede servir para controlar estos requisitos de ecologización, además de la inclusión voluntaria por parte de algunos Estados miembros en sus SIP de determinados elementos paisajísticos protegidos con arreglo a la condicionalidad y el desarrollo rural. Asimismo, puesto que una de las prioridades clave de la Comisión es simplificar la PAC para lograr mejores resultados con normas menos complicadas, el Tribunal analizó también los esfuerzos de la Comisión al respecto.

La adaptación del SIP a la ecologización llevada a cabo por los Estados miembros había progresado pero todavía no era completa

35

La nueva política agrícola común 2014-2020 introdujo «pagos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente». Para recibir estos pagos, los agricultores deben mantener pastos permanentes, aplicar la diversificación de cultivos y reservar una parte de las tierras de cultivo como superficie de interés ecológico (SIE)[19] (véase la ***ilustración 2***).

36

Aunque el SIP pude ser un instrumento eficaz para supervisar los pastos permanentes y otras superficies de interés ecológico (véanse los apartados 37 a 41), no lo es tanto para los requisitos de carácter más temporal, como la diversificación de los cultivos (véase la ***ilustración 2***). Por consiguiente, el SIP no es un instrumento adecuado que permita al organismo pagador realizar controles administrativos para comprobar si se ha llevado realmente a cabo una diversificación de los cultivos.

19 Reglamento (UE) nº 1307/2013.

Ilustración 2

Ecologización: principios generales

30 % de la dotación de pagos directos para aplicar tres prácticas básicas:

- **Mantenimiento de los pastos permanentes**
  - √ prohibición de reasignación de las tierras en zonas designadas
  - √ cuota nacional o regional con un margen de flexibilidad del 5 %
- **Diversificación de cultivos**
  - √ al menos dos cultivos cuando la superficie dedicada a tierras de cultivo de una explotación sea superior a 100 hectáreas
  - √ al menos tres cultivos cuando la superficie dedicada a tierras de cultivo de una explotación sea superior a 30 hectáreas
  - √ el cultivo principal no supondrá más del 75 % de dicha tierra de cultivo y los dos cultivos principales juntos no supondrán más del 95 % de dicha tierra de cultivo
- **Mantenimiento de una «superficie de interés ecológico» de por lo menos el 5 % de las tierras de labor de la explotación**
  - √ solo se aplica a las explotaciones con más de 15 hectáreas de tierras de cultivo
  - √ la cuota podrá elevarse al 7 % en 2017 cuando se publique un informe de la Comisión y una propuesta legislativa
  - √ Las superficies de interés ecológico como bordes de los campos, tierras en barbecho, elementos paisajísticos, zonas forestadas, bancales, superficies con cultivos intermedios, cubierta vegetal y cultivos fijadores de nitrógeno

Equivalencia: Los Estados miembros pueden decidir que, en lugar de aplicar estas tres prácticas, los agricultores pueden aplicar prácticas equivalentes. (por ejemplo, rotación de cultivos en lugar de diversificación de cultivos).

Fuente: Comisión Europea.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

Insuficiencias en la determinación de los pastos permanentes por parte de los Estados miembros

37
Los pastos permanentes cuentan con un amplio reconocimiento por sus efectos medioambientales positivos, y deben ser protegidos. Se trata de tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados) y que no hayan sido incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más[20]. La transformación de pastos permanentes en tierras de cultivo están restringidas por la Ley. Para evitar un descenso sustancial, los Estados miembros garantizarán que la proporción de superficies dedicadas a pastos permanentes en relación con la superficie agraria total declarada por los agricultores no disminuya más del 5 %[21].

38
El Tribunal identificó un ejemplo de buena práctica en el Sarre, donde una subcapa del SIP permitió rastrear y supervisar la transición de componentes de una determinada parcela de pastos permanentes hasta el menor nivel posible, por ejemplo, en casos de divisiones o fusiones de parcelas. No obstante, en los otros cinco Estados miembros o regiones visitados, existía el riesgo de que los cambios de los pastos permanentes existentes o de las tierras que debían convertirse en pasos permanentes no fueran detectadas debido a la insuficiente supervisión y al carácter incompleto de las fuentes de datos del SIP (véase el ***recuadro 8***).

Los Estados miembros todavía estaban incorporando la capa de superficie de interés ecológico (SIE)

39
Según la nueva legislación, los Estados miembros han de registrar todas las superficie permanentes de interés ecológico en una capa de sus SIP antes de 2018 para comprobar si todos los agricultores han cumplido con su obligación de mantener en general al menos el 5 % de su explotación como superficie de interés ecológico[22].

40
El material gráfico proporcionado a los beneficiarios desde la campaña de 2016 en adelante tiene que indicar el tipo, tamaño y localización de las SEI determinadas el año anterior, incluidas las no permanentes[23]. Para cumplir esta disposición, los Estados miembros deberán contar con una capa de SIE básica en sus SIP antes de 2018. En un documento de orientación, la Comisión exige que, a partir del primer año (2015), la capa de SIE debe contener todas las superficies de interés ecológico potencial elegidas por los Estados miembros y que se prevea que permanezcan estables al menos durante tres años[24]. Esta interpretación de la Comisión tiene por objeto garantizar el desarrollo progresivo de la capa de SIE para que sea plenamente operativa en 2018.

20 Artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

21 Artículo 45, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

22 Al calcular este porcentaje, los elementos paisajísticos, por ejemplo, no se cuentan con su superficie como tales, sino que se ponderan y se convierten a hectáreas.

23 Artículo 14, apartado 4, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión de 17 de julio de 2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

24 DG Agricultura y Desarrollo Rural, *EFA layer guidance document* (DSCG/2014/31 final rev1).

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

Recuadro 8

Insuficiencias en la supervisión de pastos permanentes

El tipo de tierras agrícolas ha de ser supervisado anualmente, mediante el uso del SIP, para decidir si las tierras de cultivo se han convertido en pastos permanentes, lo cual ocurre cuando durante cinco años o más se hayan dedicado al cultivo de gramíneas y otros forrajes herbáceos, y aunque dichas tierras, durante el mismo período, hayan sido labradas y sembradas con una variedad de forraje herbáceo distinta de la allí cultivada anteriormente.

No se garantiza la trazabilidad del período de conversión de cinco años

En **Austria**, si las parcelas de referencia se transmiten entre agricultores o cambian de tamaño, se pierden sus vínculos con años anteriores. En consecuencia, la situación de la tierra en el SIP ya no puede identificarse de manera fiable y no se detectan posibles pastos permanentes. Lo mismo ocurre en **Polonia** y **Escocia**, ya que sus SIP no contienen información sobre la antigüedad de los pastos no permanentes (por ejemplo, el segundo o tercer año de cobertura de hierba). Por tanto, las autoridades no pueden hacer un seguimiento de las parcelas destinadas al pasto para garantizar que vuelven a registrarse en el SIP como pastos permanentes al final del ciclo de cinco años. En **Irlanda** la situación es similar.

Situación exacta de los pastos permanentes no registrados en el SIP

En **Renania del Norte-Westfalia**, por lo general no es posible distinguir entre pastos permanentes y tierras de cultivo dentro de una parcela de referencia. Puesto que no se incorporaron al SIP los diagramas trazados por los agricultores de las superficies de uso agrícola que acompañan a las solicitudes de ayuda, no existe constancia de la forma exacta de los pastos permanentes y de los potencialmente permanentes.

41

En la encuesta del Tribunal, la mayoría de Estados miembros o regiones (26 de 44) declararon que habían aplicado plenamente la capa de SIE en sus SIP, y los 18 restantes estaban en proceso de hacerlo antes de 2018, como exige el Reglamento. En los Estados miembros visitados se están digitalizando progresivamente todas las SIE permanentes situadas en tierras de cultivo. Sin embargo, Escocia todavía no ha digitalizado ninguna SIE en su SIP, y Renania del Norte-Westfalia no ha determinado correctamente las categorías de SIE ni sus tamaños en todos los casos, lo que ha dado lugar a cálculos erróneos pues los coeficientes varían en determinados elementos tales como setos o bosquecillos de campo, por ejemplo[25]. En Irlanda, al introducir la capa de SIE con los elementos paisajísticos permanentes, las autoridades decidieron usar un conjunto de datos diferente del utilizado por el Instituto Cartográfico Nacional para localizar elementos de las SIE tales como setos y canales. Como esta capa no concuerda técnicamente con la actual capa del SIP de Irlanda, se han movido los límites y los polígonos de los elementos de las SIE en el SIP, por lo que resulta difícil situarlos con precisión.

25 Véase el anexo X del Reglamento (UE) n.º 1307/2013; por ejemplo, un seto de 1 m (factor de conversión 5 y factor de ponderación 2) representa 10 m^2 de superficie de interés ecológico, mientras que 1 m^2 de bosquecillos de campo (factor de ponderación de 1,5) representa solo 1,5 m^2.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

Insuficiencias en el registro de elementos paisajísticos protegidos en virtud de la condicionalidad o del programa agroambiental

42

La protección de SIE es una prolongación de otras políticas o instrumentos para fomentar una agricultura más respetuosa con el medio ambiente, tales como la condicionalidad o las medidas agroambientales y climáticas en el marco del desarrollo rural. En este contexto normativo, los Estados miembros han definido normas para la protección de zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental y determinados tipos de elementos paisajísticos (como matorral, árboles, franjas de protección o bosquecillos de campo).

43

El marco jurídico europeo vigente no obliga a los Estados miembros a señalar en el SIP los elementos paisajísticos protegidos en virtud de la condicionalidad. No obstante, en la encuesta del Tribunal, veintiocho Estados miembros o regiones declararon que los habían señalado en cumplimiento de la legislación nacional. Dieciséis Estados miembros o regiones manifestaron que estos elementos no estaban plenamente registrados en el SIP. Tres de los cinco Estados miembros visitados registraron en sus SIP elementos paisajísticos protegidos en virtud de la condicionalidad. La identificación y el registro correctos de estos elementos en los SIP resulta útil para realizar un seguimiento de los posibles cambios o de los casos de incumplimiento tales como la eliminación o destrucción prohibidas de dichos elementos a lo largo del tiempo, y puede proporcionar apoyo eficaz para los controles cruzados administrativos. Así ocurre también en Estados miembros como Austria, que paga ayudas agroambientales y climáticas a determinados tipos de elementos paisajísticos. El Tribunal observó insuficiencias en cuanto a la identificación y el registro correctos de estos elementos en los SIP de Austria y Alemania (véase el ***recuadro 9***). Las dificultades para aplicar capas de elementos paisajísticos fiables en los SIP son una muestra de los desafíos que habrá que afrontar para introducir una capa de SIE exhaustiva y eficaz.

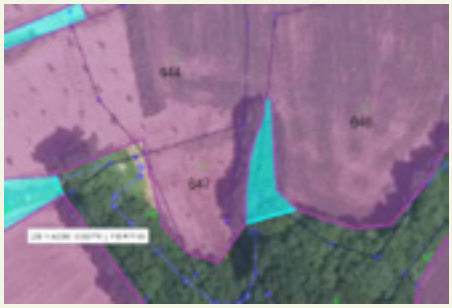
Recuadro 9

Ejemplos de identificación y registro incorrectos de elementos paisajísticos

En **Renania del Norte-Westfalia**, los elementos paisajísticos protegidos en virtud de la condicionalidad no siempre se delimitaron correctamente. Parte de los elementos paisajísticos excluidos que se muestran a continuación (señalados en naranja), como los bosquecillos de campo o las hileras de árboles realmente eran admisibles, y sin embargo otros del mismo tipo no se registraron.

© Cámara Agraria de Renania del Norte-Westfalia

En **Austria**, el organismo pagador registraba sistemáticamente las franjas de bosque como elementos paisajísticos (bosquecillos de campo: triángulo azul) aunque formen parte de bosques colindantes. En general, esto significa que las explotaciones que cultivan la zona agrícola adyacente no tienen derechos sobre ellos, por lo que no cumplen los requisitos para recibir ayuda en el programa agroambiental.



© Organismo pagador de Austria.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

La simplificación sigue en curso aunque continúa constituyendo un desafío

44

La simplificación es un objetivo primordial de la Comisión[26], que considera esencial la simplificación de la PAC para conseguir una economía agrícola más competitiva, proteger y crear puestos de trabajo y contribuir a un desarrollo sólido de las zonas rurales[27]. En principio, la simplificación debería aplicarse también al SIP.

45

Se ha adoptado un nuevo conjunto de normas sobre el SIP en reglamentos específicos[28] así como los requisitos de ecologización. Dichas normas establecen requisitos adicionales (tales como la solicitud de ayuda geoespacial, más capas de SIP (véase la lista de SIP obligatorias en el ***anexo I***) y opciones (como el umbral de estabilidad o la norma de los cien árboles) para los Estados miembros. Por último, la integración de nuevas categorías de tierra admisible presenta más desafíos para el SIP debido a la diversidad de prácticas locales establecidas.

La solicitud de ayuda geoespacial, un instrumento útil

46

A los efectos de la identificación de todas las parcelas agrarias utilizadas por un único beneficiario y para procesar los correspondientes datos espaciales y alfanuméricos, las autoridades del Estado miembro proporcionará al beneficiario el impreso de solicitud de ayuda geoespacial precumplimentado y el correspondiente material gráfico antes de 2018[29]. En la encuesta del Tribunal sobre el SIP, los Estados miembros o regiones manifestaron que ya se había establecido un sistema semejante para comprobar si todas las solicitudes de ayuda coincidían desde el punto de visa espacial con la información del SIP. En los once Estados miembros o regiones restantes[30], dicho sistema (todavía) no existía.

47

En principio, en un futuro cercano, los agricultores deberían presentar sus solicitudes de ayuda a con métodos geoespaciales (por ejemplo, la posición y tamaño de sus parcelas debería derivarse de las imágenes captadas en el SIP), aunque, a partir de 2018, cuando el sistema esté totalmente operativo, y únicamente cuando los beneficiarios no puedan recurrir a dichos métodos, las autoridades nacionales regionales deberían proporcionarles asistencia técnica, o bien la solicitud de ayuda en papel, y la autoridad competente debe cerciorarse de que las superficies declaradas están digitalizadas.

26 Véase: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-simplification.

27 Véase: http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index en.htm.

28 Reglamento (CE) n.º 1306/2013, Reglamento Delegado (CE) n.º 640/2014 de la Comisión, y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión.

29 Artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 809/2014.

30 Esta cifra incluye ocho regiones de Alemania.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

48

Como revelan los resultados de la fiscalización, allí donde se aplica, la solicitud de ayuda geoespacial ha mejorado significativamente la calidad de la información de los SIP (como en Austria y en el Sarre). En los controles administrativos se detectan inmediatamente los solapamientos geométricos de las parcelas de referencia o agrícolas o las incoherencias en límites de las parcelas que dan lugar a códigos de error. En este contexto, Polonia también ha desarrollado ya un sistema de solicitud de ayuda geoespacial electrónico que permite a los agricultores hacer sus solicitudes en línea. No obstante, en el año de solicitud 2015, se presentaron electrónicamente menos del 1 % de las solicitudes, ya que los agricultores polacos preferían las solicitudes tradicionales en papel.

Los Estados miembros auditados han decidido no aplicar el umbral de estabilidad

49

Un componente nuevo del marco 2014-2020 de la PAC es la opción de que los Estados miembros no actualicen sus SIP si la diferencia entre la nueva superficie máxima admisible de una parcela de referencia y la superficie máxima admisible previamente cuantificada es inferior al 2 % («umbral de estabilidad»)[31]. Con esta nueva norma se pretende simplificar la gestión administrativa del SIP. No obstante, la Comisión proporcionó orientación[32] a los Estados miembros al indicar que, aunque no sea legalmente necesario realizar actualizaciones cuando la diferencia es inferior al 2 %, sí se recomienda hacerlo (como excluir los elementos no subvencionables de la superficie máxima admisible) para cualquier cambio evidente[33] en la zona subvencionable independientemente de si el cambio se encuentra por debajo del umbral del 2 %. Ninguno de los Estados miembros auditados optó por recurrir al umbral de estabilidad del 2 %.

La norma opcional de los cien árboles, un procedimiento complicado

50

El marco de la nueva PAC incluye una disposición según la cual las parcelas agrícolas con árboles dispersos se consideran ahora superficies subvencionables siempre que el número de árboles por hectárea no exceda de cien y las actividades agrarias puedan llevarse a cabo de forma similar a como se haría en parcelas sin árboles en la misma superficie[34]. Las especies arbóreas que puedan servir de pastos no deben incluirse en el cómputo del umbral de 100 árboles. Según la interpretación de la Comisión, se entiende por especies arbóreas que pueden servir de pastos aquellas totalmente accesibles al ganado para el pastoreo. En su análisis, el Tribunal confirmó que es difícil identificar dichos árboles mediante fotointerpretación, por lo que no se puede evaluar con certeza si las tierras cumplen (parcialmente) los requisitos para obtener las ayudas agrícolas y supone complicaciones y cargas administrativas para los Estados miembros.

31 Artículo 5, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 640/2014.

32 DSCG/2014/33 – Revisión final 3, apartado 3.2.

33 La existencia de un rasgo no subvencionable.

34 Artículo 9, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 640/2014: Las parcelas agrícolas con árboles dispersos se considerarán superficies subvencionables siempre que las actividades agrarias puedan llevarse a cabo de forma similar a como se haría en parcelas sin árboles en la misma superficie; y el número de árboles por hectárea no podrá superar una densidad máxima. Esta densidad la definirán los Estados miembros y la notificarán sobre la base de las prácticas de cultivo tradicionales, las condiciones naturales y razones medioambientales.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

Las nuevas especificaciones sobre las características que debe reunir una superficie admisible han planteado dificultades en el SIP

51

Las nuevas especificaciones y aclaraciones relativas a las superficies admisibles se introdujeron en las disposiciones de la PAC 2014-2020. Por norma general, solo pueden optar a pagos del pilar 1 las superficies agrícolas registradas en el SIP que se utilicen predominantemente para actividades agrarias. La admisibilidad se determina según la condición del suelo (tierras de cultivo, pastos permanentes o cultivos permanentes) y por su uso. Los tipos de actividades aceptables son la producción agrícola (por ejemplo, cultivos vegetales) o su mantenimiento en un estado adecuado para pasto o cultivo. Este último requiere que los agricultores realicen unas actividades periódicas (por ejemplo, anuales) mínimas de mantenimiento en las tierras o que estas tengan determinadas características que las haga adecuadas para pasto o cultivo. En principio esto se aplica a todos los tipos de tierra.

52

Cuando los Estados miembros han definido unas «actividades mínimas de mantenimiento» en una superficie que no se utilice para la producción, es improbable que su rendimiento pueda verificarse en el SIP. Solo las superficies cubiertas completamente por un exceso de vegetación durante un período largo, indicio de falta de actividad, pueden ser identificadas en el SIP cotejando fotografías concretas con la información antigua almacenada en el sistema. Por otra parte, los Estados miembros tienen la obligación de verificar la situación real de las parcelas de referencia afectadas y, una vez verificada (mediante controles sobre el terreno, por ejemplo) registrarlas correctamente en sus SIP (véase el ***recuadro 10***).

Recuadro 10

Buenas prácticas para registrar actividades mínimas de mantenimiento en el SIP

En **Croacia** se emplea un código específico para las parcelas de referencia en las que se declaran actividades mínimas de mantenimiento, y se las clasifica como «temporalmente inadmisibles» si los controles sobre el terreno muestran que en realidad las actividades no se han llevado a cabo. Para las superficies que son permanentemente inadmisibles se utiliza un código diferente. Esta es una buena solución para registrar el incumplimiento del requisito del SIP de realizar actividades mínimas de mantenimiento.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

53

Una nueva categoría de pastos permanentes admisibles son las tierras que sirvan para pastos y que formen parte de las prácticas locales establecidas, según las cuales las gramíneas y otros forrajes herbáceos no han predominado tradicionalmente. Los Estados miembros deben identificar y definir dichas superficies y registrarlas en sus SIP. Suele tratarse de superficies de limitado potencial agrícola consistentes en brezales (por ejemplo, en Alemania) o pastos de uso en común (en Portugal) y visualmente pueden parecer abandonadas o desatendidas. Por tanto, normalmente la interpretación de imágenes en el SIP tal y como constatamos en Irlanda y en Renania del Norte-Westfalia, suele ser insuficiente para identificar correctamente este tipo de superficies como admisibles. Lo mismo ocurre con las actividades mínimas de mantenimiento (véase al apartado 52). Es necesario que las autoridades nacionales adopten un sistema que se base más en el riesgo, como la realización de visitas sobre el terreno específicas (véanse asimismo los apartados 23 a 25) o el uso de instrumentos semiautomatizados (véase el apartado 29).

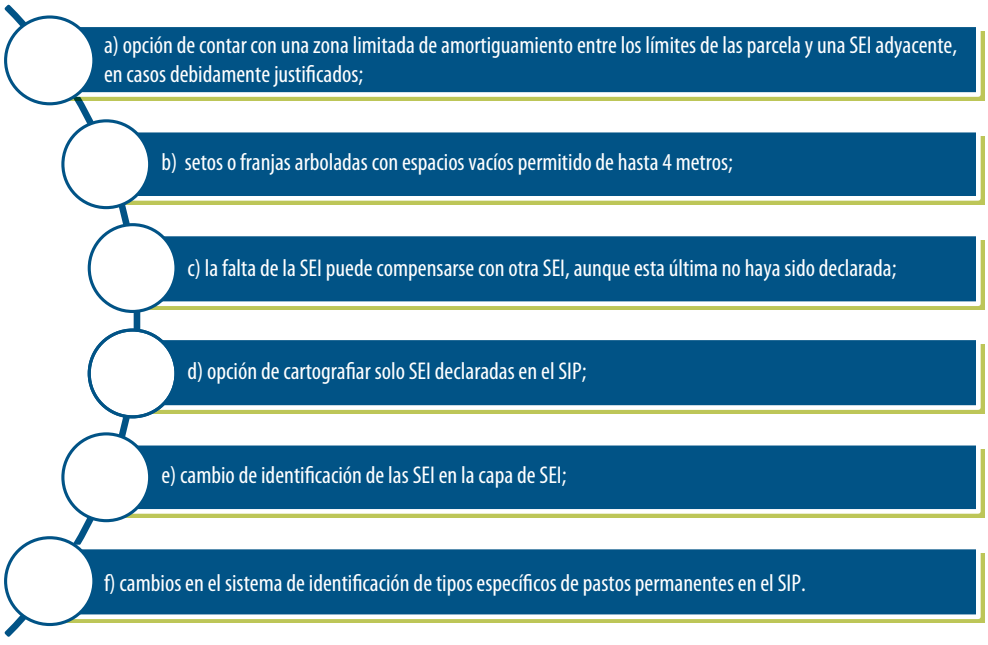
Los esfuerzos actuales de la Comisión para simplificar el SIP aún no se han completado

54

Por último, el Tribunal analizó los esfuerzos de la Comisión por simplificar el marco de la nueva PAC 2014-2120 respecto del SIP desde su introducción. En mayo de 2015 se introdujeron seis importantes cambios que podrían afectar al SIP (véase la ***ilustración 3***):

Ilustración 3

Cambios introducidos por la nueva PAC que han repercutido en el SIP



Fuente: Comisión Europea.

Parte II – Se estaban introduciendo mejoras en el sistema de identificación de parcelas agrícolas para cumplir los requisitos de la reforma de la PAC

55

Según el análisis del Tribunal, estos cambios benefician, bien al beneficiario [apartados a) a c)], bien al organismo pagador [apartados d) a f)], pero no necesariamente a ambos. La complejidad de las normas y procedimientos necesarios para abordar los cambios a) a c) en particular ha incrementado la carga administrativa de los Estados miembros, pues es difícil determinar la corrección del margen y de las diferencias ampliadas de hasta cuatro metros permitidas en el SIP. Además, dado que las SIE que falten o que se hayan determinado incorrectamente pueden compensarse con otras SIE, los controles sobre el terreno son más largos. El veredicto final sobre el cumplimiento de los requisitos por parte del agricultor no se puede deducir sencillamente cotejando la información sobre SIE incluida en la solicitud inicial con la información del SIP: en casos de incumplimiento, podría ser necesario que las autoridades del Estado miembro aplicaran otras medidas.

Parte III

La supervisión del SIP por parte de la Comisión mejoró pero no se centró suficientemente en los resultados del sistema

56
La Comisión desempeña una importante función supervisora de los SIP que contribuye a garantizar la eficacia y eficiencia de estos sistemas gestionados por los Estados miembros. En primer lugar, debería facilitar apoyo y orientación adecuados a los Estados miembros y fomentar la interpretación uniforme de las normas de la UE y una supervisión eficaz de los pagos de la PAC. Asimismo, la Comisión audita periódicamente los diferentes SIP de los Estados miembros y regiones para obtener garantías de su adecuado funcionamiento y proteger el presupuesto de la UE mediante la aplicación de correcciones financieras cuando se detectan insuficiencias importantes. La Comisión también debería realizar un estrecho seguimiento de los planes de actuación elaborados para resolver dichas insuficiencias en los SIP. Mediante las evaluaciones cualitativas de los SIP, la Comisión debería tener una visión general fiable de la eficacia de dichos sistemas en toda la UE y ser capaz de evaluar los progresos de los Estados miembros en la resolución de las insuficiencias. Por último, el conocimiento de la relación coste-eficacia de los controles relativos al SIP contribuiría a orientarlos mejor a los ámbitos en los que resultan más eficientes y evaluar con más exactitud los costes de aplicación y control de los nuevos avances en las políticas.

Las orientaciones de la Comisión relativas al SIP mejoraron con respecto al período anterior de la PAC

57
En el anterior período de la PAC (2007-2013), la Comisión no estableció ninguna orientación específica para el SIP. Esta situación cambió significativamente en la PAC de 2014-2020, y en 2014 y 2015 se emitieron una serie de orientaciones sobre el SIP[35].

58
La Comisión creó una unidad[36] dedicada exclusivamente a la aplicación de los pagos directos, con el objetivo de reforzar su orientación y apoyo a los Estados miembros en el período previo a la aplicación de la reforma de la PAC en 2015. Especialmente desde 2014, la Comisión ha intensificado la información que envía a los Estados miembros, así como su comunicación con ellos, entre otras cosas mediante la celebración de una serie de reuniones bilaterales, la publicación de material o la organización de seminarios periódicos en relación con el SIP.

59
Aunque, ha mejorado con respecto al anterior período de la PAC, la orientación de la Comisión sobre el SIP se centra esencialmente en aspectos de legalidad y regularidad y facilita escasa información sobre la manera de mejorar la relación coste-eficacia de la supervisión.

35 DG Agricultura y Desarrollo Rural: DSCG-2014-31 (capa de SIE), DSCG-2014-32 (controles sobre el terreno), DSCG-2014-33 (SIP), DSCG-2014-39 (solicitudes de ayuda geoespaciales); CCI (conjuntamente con la DG Agricultura y Desarrollo Rural): DS-CDP-2015-06 (orientaciones técnicas sobre el sistema de prorrateo para pastos permanentes), DS-CDP-2015-11 (actualización del SIP) y DS-CDP-2015-10 (gestión de capas).

36 La unidad D.3 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural existe desde enero de 2014.

En los planes de acción y en las correcciones financieras se abordaron las deficiencias del SIP

60

Los planes de acción (véase la ***ilustración 4***) son un instrumento empleado para la Comisión para subsanar las insuficiencias sistémicas del SIP observadas en los Estados miembros. Al final de 2015, los Estados miembros correspondientes habían elaborado un total de siete planes de acción conjuntos del SIP a petición de la Comisión. Además de los planes de acción promovidos por la Comisión, los Estados miembros o regiones también pueden elaborar planes de acción a iniciativa propia para solventar insuficiencias específicas. Desde 2007 se han establecido diez planes de este tipo.

61

A diferencia de lo que ocurría en la PAC de 2007-2013, actualmente existe una base jurídica expresa para los planes de acción iniciados a petición de la Comisión[37]. El Reglamento establece que los planes de acción deben incluir indicadores de progreso claros, que el Estado miembro en cuestión establecerá en consulta con la Comisión. Los planes de acción más recientes (para Grecia, España, Francia e Inglaterra) contienen dichos indicadores. En su informe anual de actividad de 2015, la Comisión considera que Francia no había cumplido los compromisos principales del plan de acción, por lo que debería adoptar medias para resolver esos problemas y proporcionar indicadores de progresos más detallados. Como consecuencia de las medidas correctoras aplicadas en 2014 y 2015, en Grecia, la superficie registrada como pastos permanentes disminuyó de 3,6 millones de hectáreas a 1,5 millones de hectáreas, mientras que, en España, la superficie agrícola admisible disminuyó de 18,4 millones de hectáreas a 15,6 millones de hectáreas[38].

62

Entre 1999 y el final de 2015, la Comisión adoptó cuarenta y nueve decisiones en las que se excluía de la financiación de la UE determinadas partidas de gastos efectuados por los Estados miembros en el marco de los fondos agrícolas europeos, entre otros motivos por infracción de las disposiciones relativas al SIP. Tres decisiones de 2015 se referían a infracciones relativas al SIP. En 2015, se impusieron correcciones financieras a ocho Estados miembros[39] por deficiencias relativas al SIP.

63

En el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2014 se evaluó si una muestra de seis Estados miembros[40] habían resuelto sus insuficiencias relativas al SIP de manera eficaz y oportuna, y si la Comisión había aplicado correcciones financieras en cumplimiento de la legislación. En todos los casos examinados, la Comisión impuso correcciones financieras o inició procedimientos de liquidación de conformidad.

37 Artículo 41, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, que entró en vigor el 1 de enero de 2014.

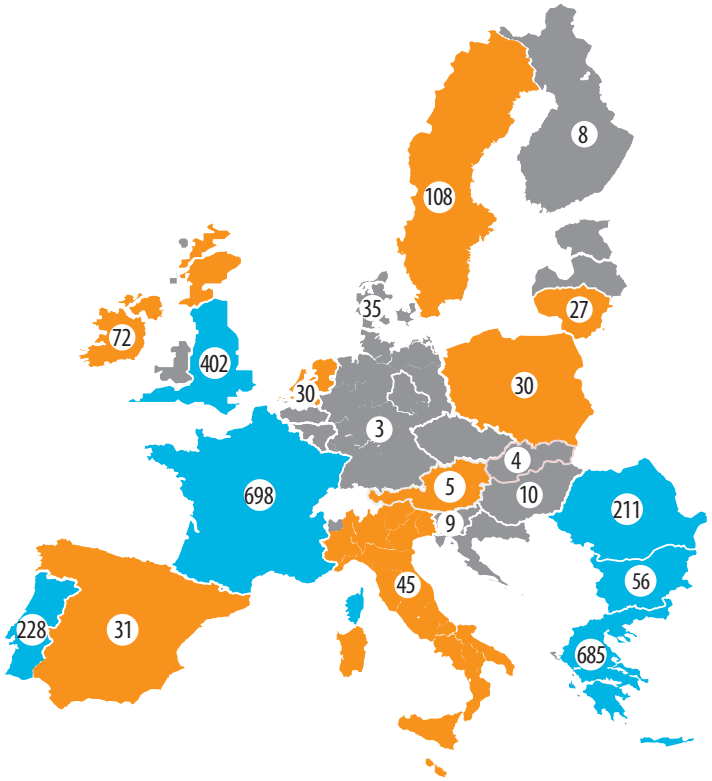
38 Según la información facilitada por la Comisión en su respuesta al recuadro 7.8 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014.

39 Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Irlanda, Lituania, Portugal y el Reino Unido.

40 Bulgaria, Grecia, España, Italia, Portugal y Rumanía.

Ilustración 4

Planes de acción y correcciones financieras del SIP desde 2006



Planes de acción promovidos por la Comisión: Bulgaria, Inglaterra, Francia, Grecia (dos), Portugal y Rumanía.

Planes de acción a iniciativa de un Estado miembro: Austria, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, los Países Bajos, Irlanda del Norte, Escocia, España y Suecia.

Correcciones financieras: En las ilustraciones figuran los importes acumulados (en millones de euros) de las correcciones financieras aplicadas del ejercicio 2006 en adelante, por un total de 2 710 millones de euros.

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

64

Sin embargo, con frecuencia ha transcurrido bastante tiempo entre el período de solicitud correspondiente y el año natural en el que finalmente se había llevado a cabo la corrección (véase el ***cuadro 2***). Los plazos establecidos en el Reglamento para la PAC 2014-2020 se concibieron para racionalizar el procedimiento de liquidación de conformidad.

Cuadro 2

Ejemplos de decisiones de la Comisión de 2015 en las que se excluyen de la financiación de la UE determinados gastos relativos al SIP realizados por los Estados miembros en virtud de los fondos agrícolas europeos

Estado miembro afectado	Años de solicitud	Numero de decisión de la Comisión
Bulgaria	2009	Decisión (UE) n.º 2015/103
España	2006, 2007 y 2008	Decisión (UE) n.º 2015/103
Francia	2008 y 2009	Decisión (UE) n.º 2015/103
Lituania	2007 y 2008	Decisión (UE) n.º 2015/103
Portugal	2009	Decisión (UE) n.º 2015/1119
Irlanda	2008 y 2009	Decisión (UE) n.º 2015/1119

Fuente: Comisión Europea.

La fiabilidad de los resultados de la evaluación cualitativa del SIP quedó mermada por insuficiencias en su metodología y aplicación

65

A raíz de la identificación de insuficiencias relativas al SIP y a la imposición de importantes correcciones financieras a los Estados miembros (véanse los apartados 60 a 64), la Comisión introdujo en 2010 la evaluación cualitativa del SIP[41] como instrumento obligatorio mediante el cual se pedía a los Estados miembros que identificaran anualmente de manera proactiva todas las insuficiencias del sistema y adoptaran medidas correctoras en caso necesario. La evaluación cualitativa tenía como finalidad la revisión sistemática y coherente de la superficie agrícola y determinados elementos relacionados con ella en toda la UE, y se basa en un examen de una muestra de tres 500 y 1 250 parcelas de referencia por SIP. Actualmente, el marco de la evaluación cualitativa comprende seis elementos cualitativos que deben examinarse[42] (véase el ***anexo II***). Con carácter anual se han introducido cambios en la metodología de la evaluación cualitativa, y en ocasiones han circulado múltiples versiones antes de que se adoptara la definitiva. Los cambios metodológicos han oscilado significativamente con el tiempo[43].

41 La base jurídica para el tratamiento de los datos personales es el artículo 6, apartado 2 del Reglamento (CE) n.º 1122/2009 y el artículo 13 ter del Reglamento (UE) n.º 640/2014.

42 EC7 – «el índice de irregularidades determinado en los controles sobre el terreno» se suprimió con efectos a partir de la evaluación cualitativa de 2015.

43 Entre los cambios destacan la revisión o perfeccionamiento de conceptos y definiciones clave (como «defectos críticos» en el ETS 5.1), revisiones de la fórmula para calcular un EC (por ejemplo, EC5 a EC7 en el ETS 5.1), la adición de nuevos componentes de un CE (p. ej., EC1 b en el ETS 5.3), supresión de un EC (EC7 en el ETS 6.0) o cambio en la numeración de los EC (inversión del EC3 y el EC4 en el ETS 6.0).

66

Una preocupación planteada sistemáticamente por los Estados miembros en la encuesta sobre el SIP realizada por el Tribunal y confirmada por los expertos que participan en la revisión paritaria de la evaluación cualitativa[44] se refería a la complejidad de la metodología de la evaluación cualitativa y a la necesidad de simplificación. La fiscalización del Tribunal confirmó las dificultades que afrontan los Estados miembros para aplicar de forma correcta y coherente la metodología de la evaluación cualitativa del SIP (véase el ***recuadro 11***).

67

También se detectaron problemas en el sistema de muestreo. Para aportar resultados significativos, la muestra de la evaluación cualitativa del SIP ha de ser representativa de la población global de parcelas agrícolas en cada Estado miembro o región sujetos a dicha evaluación. El marco jurídico exige a los Estados miembros efectuar la evaluación cualitativa a partir de una muestra de zonas que a su vez incluyan una muestra de parcelas de referencia del SIP.

44 *'Peer review of the LPIS QA Framework'* (revisión paritaria del marco de evaluación cualitativa del SIP realizada por Sytze de Bruin (Universidad de Wageningen) y Gábor Csornai, (asesor) V4.0, noviembre de 2011.

Recuadro 11

Ejemplos de aplicación incorrecta o incoherente de la metodología de la evaluación cualitativa

En **Renania del Norte-Westfalia**, tras la constitución de la muestra de parcelas de 2014 para la evaluación cualitativa, el organismo pagador introdujo correcciones en 237 parcelas de referencia (casi el 30 % de la muestra) en el marco de la actualización sistemática del SIP (que también consistió en el examen de las nuevas fotografías recibidas para llevar a cabo la evaluación cualitativa). Solo entonces se efectuaron las pruebas de la evaluación cualitativa, que se basaron en la información actualizada del sistema. Por consiguiente, los resultados de la evaluación cualitativa estaban sesgados.

Con arreglo a la metodología de evaluación cualitativa del SIP, los organismos pagadores deben efectuar visitas sobre el terreno para comprobar la situación de las parcelas sobre las cuales no pueden extraerse conclusiones a partir de la fotointerpretación. Sin embargo, solo 17 de los 44 encuestados para el estudio del Tribunal sobre el SIP declararon haber realizado dichas visitas. Durante la evaluación cualitativa no se midieron algunas parcelas de referencia en **Irlanda**, **Polonia** y **Escocia**, pese a que la medición era perfectamente factible e incluso exigida por la metodología.

El EC4 se interpretó de manera desigual. En **Polonia**, las autoridades no consideraron que en la evaluación de las parcelas identificables en el SIP (o sea, las digitalizadas y con identificador único) pudiera determinarse que tenían un defecto crítico. Dado que estas condiciones constituyen requisitos previos para la inclusión en el SIP, ninguna parcela podía carecer del EC4[45].

En **Irlanda**, **Austria** y **Alemania (Sarre y Renania del Norte-Westfalia)** se constató que no existía una adecuada separación de funciones entre el personal encargado de la evaluación cualitativa y el que efectuaba la actualización del SIP, con el consiguiente riesgo de que dicho personal analizara su propia trabajo de actualización en la evaluación.

45 Los restantes Estados miembros visitados adujeron diversas razones para las parcelas que carecían del EC4, como parcelas o polígonos múltiples: sin superficie admisible aunque la SIE era superior a 0; perímetro inválido o falta de límites que imposibilitaban la localización de la parcela, y ausencia de más de dos límites.

68

En las evaluaciones del período 2010-2014, las zonas fueron seleccionadas por los Estados miembros, mientras que las parcelas de referencia que iban a ser controladas fueron seleccionadas por la Comisión (CCI). Durante sus visitas, los auditores del Tribunal identificaron insuficiencias en la selección de muestras de los Estados miembros tanto en las zonas como en las parcelas de referencia que afectaban a la representatividad y comparabilidad de los resultados entre diferentes Estados miembros y diferentes años (véase el ***recuadro 12***).

Recuadro 12

Algunas insuficiencias identificadas en la selección de muestras para las evaluaciones cualitativas durante el período 2010-2014

En todos los Estados miembros visitados durante la presenta fiscalización, las zonas de la evaluación cualitativa no se seleccionaron a partir del conjunto de la población, sino entre las zonas abarcadas por la teledetección[46], es decir, una pequeña parte del territorio del Estado miembro o región. No había posibilidad de que se seleccionaran parcelas no incluidas en el área de teledetección. Otro problema consistía en que las zonas de la evaluación cualitativa no incluían necesariamente todos los tipos de paisaje del Estado miembro o región (como pastos alpinos en **Austria** o tierras comunales en **Irlanda**).

En **Irlanda**, las zonas de la evaluación cualitativa en 2013 y 2014 no estaban suficientemente dispersas, lo cual arroja dudas sobre el modo en que se seleccionaron.

46 Salvo en los casos en que un Estado miembro o región no utiliza la teledetección (Austria y Escocia).

69

La Comisión se ha esforzado por incrementar la eficiencia de la metodología de muestreo de la evaluación cualitativa a partir de las evaluaciones de 2015, así como de mantener los precios bajo control. En consecuencia, el número de zonas de evaluación cualitativa ha disminuido considerablemente. La Comisión efectuó dos pruebas estadísticas para validar la representatividad de la nueva metodología de muestreo, que permitieron confirmar que no hay una gran diferencia en la representatividad de las muestras entre 2014 y 2015, aunque en algunos casos, el limitado número de zonas de evaluación cualitativa repercutió negativamente en la representatividad de las muestras, que podría mejorar por tanto si se sometiera a una evaluación coste-beneficio.

Parte III – La supervisión del SIP por parte de la Comisión mejoró pero no se centró suficientemente en los resultados del sistema

Los resultados de la evaluación cualitativa no se aprovecharon adecuadamente para mejorar la calidad de los datos del SIP

70

Un objetivo de la evaluación cualitativa consiste en adoptar medidas correctoras cuando sea necesario. En general, los Estados miembros han de trazar planes de acción correctores en ausencia de conformidad con los elementos cualitativos críticos. No obstante, dos de los Estados miembros o regiones fiscalizados (Irlanda y Escocia), pese a que sistemáticamente carecían de elementos cualitativos críticos, no elaboraron planes de acción correctores. Estos no constituían casos aislados. En 2014, la Comisión observó que seis (30 %) de los veinte Estados miembros o regiones que deberían haber presentado un plan de acción corrector basado en sus resultados en la evaluación cualitativa de ese mismo año no lo hicieron.

71

La Comisión es responsable del seguimiento de los resultados de la evaluación cualitativa y para ello realizó controles de verosimilitud y se puso en contacto con los Estados miembros y las regiones en cuyos informes de evaluación cualitativa había identificado errores obvios o errores de cálculo. Sin embargo, la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) no supeditó los resultados de las evaluaciones cualitativas recibidas a un examen más detenido de la fiabilidad de la evaluación cualitativa del SIP o de las causas del incumplimiento. Tampoco se efectuaron análisis de tendencias de los datos históricos de la los Estados miembros y regiones, ni de los valores anómalos ni un análisis por tipo de parcela de referencia. Dichos análisis podrían haber ayudado a la Comisión a detectar desviaciones o tendencias no explicadas con respecto a los elementos cualitativos.

72

La Comisión realizó un número limitado de visitas informativas a Estados miembros o regiones específicos para debatir los resultados de sus evaluaciones cualitativas y aclarar la metodología, y llevó a cabo algunas auditorías aisladas de evaluaciones cualitativas[47]. Algunas evaluaciones cualitativas del SIP estaban incluidas en las auditorías periódicas de la Comisión[48], aunque los resultados de dichas evaluaciones no se tomaron explícitamente en cuenta al seleccionar los Estados miembros que habría que visitar. A partir de los resultados de la evaluación cualitativa de 2014, el CCI preparó informes analíticos de las evaluaciones cualitativas del SIP en cinco Estados miembros o regiones[49] auditadas por la DG Agricultura y Desarrollo Rural en 2015; posteriormente, se invitó al CCI a participar en tres de las visitas. Estas visitas informativas y auditorías resultaron insuficientes para obtener garantías sobre la fiabilidad de los resultados de las evaluaciones cualitativas de todos los SIP recibidas anualmente.

47 En 2014, por ejemplo, en Irlanda y en los Países Bajos.

48 En 2013, solo se abarcó la evaluación cualitativa en España, Italia y Suecia. Las auditorías de 2014 abarcaron las evaluaciones cualitativas de Bulgaria, Irlanda, Lituania, los Países Bajos y el Reino Unido (Inglaterra).

49 Flandes (Bélgica), Dinamarca, Chipre, Finlandia y Reino Unido (Escocia).

Conclusiones y recomendaciones

73
La información registrada en los SIP (componentes decisivos del SIGC) constituye la base para efectuar unos pagos de ayuda por superficie correctos a los agricultores. Está sujeta a una serie de requisitos establecidos en los reglamentos sobre la PAC y ha de funcionar como instrumento de supervisión de los nuevos elementos de la PAC. Por tanto, es esencial que los datos del SIP sean fiables para garantizar la legalidad y regularidad de los pagos. La fiabilidad de los datos depende de que la Comisión y los Estados miembros lleven a cabo una actualización, un control y una supervisión eficaces y eficientes.

74
La fiscalización estaba dirigida a responder a la siguiente pregunta: ¿Está bien gestionado el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)? El Tribunal llegó a la conclusión de que el SIP es una herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, pero que su gestión podría mejorarse.

75
Siempre que la información gráfica que contiene se actualice y analice debidamente, el SIP contribuye significativamente a prevenir y detectar los errores de superficie en las solicitudes de ayuda. En los últimos años, los resultados de la declaración de fiabilidad del Tribunal han puesto de manifiesto que los Estados miembros afectados abordaban las deficiencias de sus SIP en los planes de acción y en las correcciones financieras.

76
En el proceso de actualización del SIP, aunque las ortoimágenes solían estar actualizadas, los Estados miembros fiscalizados tuvieron dificultades para determinar correctamente la superficie máxima admisible de las parcelas de referencia, principalmente en los casos que las ortoimágenes por sí solas no permitían evaluar de modo concluyente la admisibilidad de la superficie, como en determinados tipos de pastos (véanse los apartados 14 a 29). En determinados SIP se incorporó información adicional sobre derechos de propiedad y arrendamiento para garantizar que cada parcela había sido declarada por el agricultor correcto (véanse los apartados 30 y 31). Los Estados miembros no evaluaron la relación coste-eficacia de sus SIP para concebir mejor los controles correspondientes y crear así unos sistemas de control más eficientes en los que basar futuras evaluaciones sobre el impacto de las políticas (véanse los apartados 32 y 33).

Mejorar los procesos para aumentar la fiabilidad de los datos y la medición de los resultados del SIP

Recomendación 1 — Mejorar los procesos para aumentar la fiabilidad de los datos del SIP

En el actual período de la PAC, sobre la base de un análisis cuantificado de costes y beneficios y de una evaluación de riesgo, los Estados miembros deberían redoblar sus esfuerzos por incrementar la fiabilidad de los datos del SIP mediante actualizaciones oportunas y exhaustivas del sistema. Dada la complejidad de las evaluación del prorrateo, en el actual período de la PAC, los Estados miembros que utilicen dicha opción deberían hacer un esfuerzo adicional para desarrollar un catálogo de prorrateo con criterios de descripción y evaluación claros, y utilizar instrumentos técnicos complementarios para aumentar la objetividad del análisis de las ortoimágenes y garantizar su reproducibilidad. Los Estados miembros deberían asimismo considerar la posibilidad de registrar datos relativos a los derechos de propiedad y arrendamiento en sus SIP cuando sea viable y rentable.

Recomendación 2 — Medir la relación coste-eficacia en la aplicación del SIP

Con el apoyo de la Comisión, en el actual período de la PAC, los Estados miembros deberían desarrollar y establecer un marco de evaluación de los costes de gestión y actualización de sus SIP. De este modo, los Estados miembros podrían medir los resultados de sus SIP y la relación coste-eficacia de las mejoras introducidas en el sistema.

77

Las disposiciones relativas al SIP del marco jurídico de la PAC 2014-2020 han incrementado el número de requisitos que los Estados miembros han de comprobar. La adaptación del SIP a la ecologización progresa, pero todavía no es completa, y las condiciones para abonar los pagos de ecologización solo pueden comprobarse parcialmente a través de los SIP (véanse los apartados 34 a 41). Otros elementos beneficiosos para el medio ambiente, como los elementos paisajísticos protegidos en virtud de la condicionalidad, no están incluidos en los SIP y, cuando los Estados miembros decidieron voluntariamente incluirlos, el Tribunal observó casos de registro incorrecto en el sistema (véanse los apartados 42 y 43).

78

La simplificación sigue en curso aunque continúa constituyendo un desafío (pese a la ventaja que suponen instrumentos útiles tales como las solicitudes de ayudas geoespaciales) ya sea porque algunas disposiciones no se utilizan en la práctica (el umbral de estabilidad del 2 %), o porque plantean importantes problemas de aplicación (la norma de los cien árboles o las nuevas categorías de superficies admisibles). Los actuales esfuerzos por simplificar el SIP todavía no se han completado (véanse los apartados 44 a 55).

Afrontar la complejidad jurídica con mayor sagacidad

Recomendación 3 — Registrar elementos medioambientales permanentes de manera más fiable

Los Estados miembros deberían garantizar que, mediante sus SIP, pueden identificar y registrar con fiabilidad, y supervisar con eficacia, superficies de interés ecológico pastos permanentes y nuevas categorías de superficies. Deberían asimismo evaluar el coste frente a los beneficios de incluir en sus SIP todos los elementos paisajísticos protegidos en virtud de la condicionalidad y de los programas agroambientales para seguir mejorando la supervisión y la protección de dichos elementos beneficiosos para el medio ambiente y la biodiversidad.

Recomendación 4 — Racionalizar algunas normas relativas al SIP en el marco jurídico vigente

La Comisión debería volver a examinar el marco jurídico vigente para simplificar las normas relativas al SIP y racionalizarlas para el próximo período de la PAC, por ejemplo, reconsiderando la necesidad del umbral de estabilidad del 2 % y de la norma de los 100 árboles.

79

Las orientaciones de la Comisión relativas al SIP mejoraron con respecto al período anterior de la PAC. La Comisión realiza un trabajo de auditoría exhaustivo, promueve planes de acción según lo exigido y aplica correcciones financieras (véanse los apartados 56 a 64).

80

No obstante, las orientaciones de la Comisión relativas al SIP se refieren fundamentalmente a aspectos de legalidad y regularidad y no tratan de cómo incrementar la eficacia global del sistema. En concreto, la Comisión introdujo la evaluación cualitativa del SIP para que los Estados miembros pudieran identificar de manera proactiva posibles insuficiencias en el sistema y adoptar medidas correctoras en caso necesario. El objetivo de la evaluación cualitativa es añadir valor al SIP, pero la fiabilidad de sus resultados queda mermada por las insuficiencias en la aplicación de la metodología, debido, probablemente, a su complejidad, aunque también a problemas en el sistema de muestreo (véanse los apartados 65 a 69). Además, los resultados de la evaluación cualitativa no se aprovechan adecuadamente para mejorar los datos del SIP, pues no siempre se cuenta con planes de acción correctores preparados. La Comisión no aprovechó adecuadamente los resultados de la evaluación cualitativa para mejorar el SIP (véanse los apartados 70 a 72).

Redefinir la prioridad otorgada por la Comisión al aumento del valor añadido de la evaluación cualitativa del SIP para el período actual

Recomendación 5 — Aumentar la representatividad de las muestras de la evaluación cualitativa

Antes del inicio de la evaluación cualitativa de 2017, la Comisión debería llevar a cabo un análisis de costes y beneficios a fin de determinar si la representatividad de las muestras de dicha evaluación podría aumentar para lograr una mayor cobertura de la población de parcelas del SIP.

Recomendación 6 — Supervisar mejor los resultados de los proyectos de la evaluación cualitativa

A partir de 2016, la Comisión debería mejorar la supervisión de los resultados de la evaluación cualitativa analizando las incoherencias en los informes relativos a la evaluación, sometiéndola a seguimiento, enviando comentarios a los Estados miembros y garantizando que se preparan y aplican planes de acción correctores en los casos necesarios. Asimismo, la Comisión debería llevar a cabo un análisis anual de tendencias detallado de cada Estado miembro y de cada tipo de parcela de referencia para que detectar a su debido tiempo los problemas potenciales.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil WYNN OWEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 7 de septiembre de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Anexo I

Capas del SIP que figuran en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 640/2014

- Cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes, pastizales permanentes o cultivos permanentes, según se define en el artículo 4, apartado 1, letra e) del Reglamento n.º 1307/2013.

- Superficie agrícola con compromiso agroambiental y climático (artículo 28, apartado 2 del Reglamento n.º 1305/2013).

- Con arreglo al artículo 32, apartado 2, letra b) del Reglamento n.º 1307/2013, cualquier superficie que haya dado derecho a percibir pagos en 2008 con arreglo al régimen de pago único o al régimen de pago único por superficie previstos, respectivamente, en el título III y en el título IV bis del Reglamento (CE) n.º 1782/2003, y que:

  i) haya dejado de cumplir la definición de «hectárea admisible» como consecuencia de la aplicación de la Directiva sobre hábitats (92/43/CEE), la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre aves (2009/147/CE);

  ii) durante el transcurso del correspondiente compromiso de cada agricultor, sea forestada de conformidad con el artículo 31 del Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo o el artículo 43 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 o con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 o con arreglo a un régimen nacional cuyas condiciones se ajusten a lo dispuesto en el artículo 43, apartados 1, 2 y 3, del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 o en el artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013;

  iii) durante el transcurso del correspondiente compromiso de cada agricultor, se haya retirado de la producción con arreglo a los artículos 22, 23 y 24 del Reglamento (CE) n.º 1257/1999 o al artículo 39 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y al artículo 28 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

- Información por la que se determinan las SIE respecto de:

  i) las medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie;

  ii) el régimen de pago básico;

  iii) el régimen de pago único por superficie;

  iv) el pago redistributivo;

  v) el pago a las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente;

  vi) el pago por superficies con limitaciones naturales;

  vii) los pagos a los jóvenes agricultores;

  viii) la ayuda asociada voluntaria;

  ix) un pago específico al cultivo del algodón;

  x) el régimen de pequeños agricultores;

  xi) las POSEI (medidas específicas para las regiones ultraperiféricas)

  xii) las Islas del Mar Egeos.

Anexo I

- Información sobre la ubicación y el tamaño de las SIE:
- Información que justifica la aplicación de disposiciones específicas para:

  i) las superficies declaradas pastos permanentes que sean medioambientalmente sensibles a que se refiere el artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013;

  ii) los espacios Natura 2000 cubiertos por la Directiva 2000/60/CE;

  iii) las tierras agrícolas autorizadas para la producción de algodón con arreglo al artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013;

  iv) las superficies agrarias naturalmente mantenidas en un estado adecuado para pasto o cultivo a que hace referencia el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013;

  v) las superficies designadas por los Estados miembros para la aplicación regional o colectiva de SIE con arreglo al artículo 46, apartados 5 y 6 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013;

  vi) las superficies notificadas a la Comisión con arreglo al artículo 20 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013;

  vii) las superficies cubiertas de pastos permanentes ecológicamente sensibles abarcadas en la Directiva sobre hábitats o en la Directiva sobre aves;

  viii) las zonas sensibles adicionales previstas en el artículo 45, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1307/2013;

  ix) las superficies designadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 48 del Reglamento (CE) n.º 1307/2013.

Anexo II

Evaluación cualitativa de 2015 – Elementos cualitativos (EC) por clase de conformidad

Primera clase de conformidad – Evaluar la calidad del LPIS	EC1	Cuantificación correcta de la superficie máxima admisible;
	EC2	Proporción y distribución de las parcelas de referencia cuya superficie máxima admisible incluya superficies no admisibles o no incluya la superficie agraria.
	EC3	Existencia de parcelas de referencia con defectos críticos[1].
Segunda clase de conformidad – Identificar posibles insuficiencias en el LPIS	EC4	Categorización de las parcelas de referencia cuya superficie máxima admisible tenga en cuenta superficies no admisibles, no tenga en cuenta la superficie agraria o ponga de manifiesto un defecto crítico[2].
	EC5	Proporción de la superficie declarada y la superficie máxima admisible dentro de las parcelas de referencia.
	EC6	Porcentaje de parcelas de referencia objeto de modificaciones a lo largo de los años.

Fuente: Artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 640/2014 y sitio web del CCI[3].

1 *Nota:* EC4 antes de 2015.

2 *Nota:* EC3 antes de 2015.

3 Véase: http://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-simplification.

Respuestas de la Comisión

51

Resumen

I
La Comisión considera que el SIP (sistema de identificación de parcelas) contribuye significativamente a impedir o reducir los niveles de error en los regímenes de ayudas a los que se aplica.

III Primer guion
El SIP es la piedra angular del sistema integrado de gestión y control. Se trata de una herramienta que permite la mayoría de los controles administrativos que deben llevarse a cabo. Contribuye a prevenir, detectar y corregir errores en las fases iniciales de la tramitación de la solicitud de la ayuda. Por otra parte, el SIP, junto con la anterior GSAA, refuerzan la prevención de errores en una fase inicial y fomenta la oportuna rectificación de errores.

No obstante, es responsabilidad de los Estados miembros mantener sus SIP actualizadas e interpretar adecuadamente las ortoimágenes. La metodología de la evaluación cualitativa del SIP desarrollada por la Comisión ayuda a los Estados miembros a identificar las deficiencias en materia de tratamiento o fotointerpretación de las imágenes, y a adoptar medidas correctoras.

III Tercer guion
Se ha reforzado desde el período auditado el seguimiento por la Comisión de los resultados de la evaluación cualitativa del SIP.

IV a)
Esta recomendación va destinada a los Estados miembros

Por lo que se refiere a la pertinencia, la oportunidad y la utilidad de comprobar, a través del SIP, la cuestión de las parcelas a disposición del agricultor, véase la respuesta de la Comisión al apartado 30.

IV b)
La Comisión acepta la recomendación de ayudar a los Estados miembros facilitando el intercambio de buenas prácticas y mediante la realización de un estudio de viabilidad.

IV c)
Esta recomendación va destinada a los Estados miembros

IV d)
La Comisión acepta la recomendación.

Todas las normas relacionadas con el SIP serán evaluadas y, si se considera necesario, revisadas de cara a la nueva PAC después de 2020.

IV e)
La Comisión acepta la recomendación.

El control de la representatividad de la muestra forma parte de un proceso continuo.

IV f)
La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando.

Para los años de solicitud 2014 y 2015, los Estados miembros han recibido observaciones sobre sus informes relativos a la evaluación cualitativa del SIP en forma de cartas oficiales, incluidas observaciones sobre medidas correctoras necesarias pero no aplicadas.

Se han analizado todas las medidas correctoras y, en el caso de las que se consideraron inadecuadas o insuficientes, se solicitaron medidas correctoras revisadas. Se está desarrollando una evaluación del riesgo específica, que es utilizada por la Comisión en el marco de sus funciones de seguimiento como un medio para identificar a aquellos Estados miembros que tengan problemas con la aplicación correcta de la metodología de la evaluación cualitativa del SIP, incluida la identificación de problemas en el sistema y su tratamiento a través de las medidas correctoras adecuadas.

Parte I

13
El SIP es la piedra angular del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), así como el instrumento clave para controlar la mayoría de los pagos directos. Un SIP fiable, actualizado y exacto es de gran importancia para la consecución de los objetivos políticos. Además, puede ser útil para los Estados miembros para estudiar la relación coste/eficacia de su sistema a fin de mejorar el rendimiento.

20
En lo que respecta a los casos de retrasos en las nuevas ortofotografías que se recogen en el SIP, la Comisión ha recomendado a los Estados miembros en numerosas ocasiones que actualicen su SIP antes del inicio del proceso de solicitud[1].

22
La Comisión considera que los resultados de la evaluación cualitativa del SIP derivada de una muestra estadísticamente representativa muestran un grado de sobrevaloración por debajo del 2 % a escala de la UE. Una determinación correcta de la superficie máxima admisible para cada parcela de referencia en el SIP no es realista sin costes exorbitantes[2].

1 Esto se menciona explícitamente en la sección 4.4 del documento DS-CDP-2015-11- FINAL- Actualización SIP («el objetivo es que las nuevas imágenes estén preparadas y disponibles para su uso en el proceso de solicitud de ayuda geoespacial»). Además, se explica que el tratamiento de las ortoimágenes no debe durar normalmente más de 3 meses.

2 El análisis de los resultados de la evaluación cualitativa del SIP comunicados permite estimar la sobreestimación significativa media de la superficie máxima admisible por parcela de referencia [EC1b-/LIB (límite inferior del intervalo)] de la Unión Europea de la manera siguiente: 2013: 0,93 %, 2014: 1,14 %, 2015: 0,64 %. Los datos permiten cuantificar de la manera siguiente los sesgos del sistema (EC1a) +0,41 %, 2014: -1,16 %, 2015: El número de las parcelas de referencia inspeccionadas fue de 39700, 42550 y 41300, respectivamente.

Recuadro 2 — Ejemplos de evaluación incorrecta de superficies máximas admisibles que podrían haberse identificado mediante fotointerpretación

Por lo que se refiere a los ejemplos de evaluación incorrecta de la superficie máxima admisible facilitadas por el Tribunal, la Comisión no los desmiente. Sin embargo, estos casos particulares recogidos en los ejemplos no son representativos de otros SIP considerados en su conjunto. Los distintos SIP en toda la UE difieren en muchos aspectos y las características de las zonas agrícolas de la UE son también muy diferentes.

23

La Comisión ha recomendado a los Estados miembros que lleven a cabo rápidas visitas sobre el terreno en caso de duda sobre el carácter concluyente de la fotointerpretación en relación con la admisibilidad. Como se ha mencionado en el apartado 25, las visitas rápidas sobre el terreno tienen un coste y, por lo tanto, la Comisión ha previsto unas orientaciones, plataformas y talleres para hacer más eficiente el uso de la fotointerpretación.

29

Las directrices técnicas sobre el sistema de prorrateo para los pastos permanentes (DS-CDP-2015-06 final) contienen las mejores prácticas para ayudar a los Estados miembros en la aplicación del prorrateo.

Además, el planteamiento de la tecnología LIDAR (Detección luminosa y determinación de la distancia) utilizada por España fue compartida como instrumento potencial en un taller sobre control y gestión de tierras agrícolas en relación con el SIGC celebrado los días 23 a 25 de mayo de 2016.

30

La legislación de la UE no obliga a complementar el sistema de identificación de parcelas (SIP) con información sobre si las parcelas están o no a disposición del agricultor. No son obligatorios los controles cruzados sistemáticos con información sobre la posibilidad o no de que las parcelas estén a disposición del agricultor. La Comisión recomienda a los Estados miembros que lleven a cabo controles sobre el terreno en caso de duda en lo que respecta a las superficies a disposición del agricultor.

32

En el ámbito de la gestión compartida, los Estados miembros deciden, dentro del marco jurídico existente, sobre la forma más rentable para la aplicación de la PAC. La Comisión ha organizado varios talleres para divulgar las mejores prácticas, incluidos temas como la manera de identificar y calificar las tierras agrícolas con vistas a mejorar la relación coste/eficacia.

33

La Comisión es consciente del coste de las principales funciones del SIP y lo tiene en cuenta en la propuesta de legislación de la UE. Más allá de ello, existe una gran diversidad de SIP y los Estados miembros eligen distintas opciones de aplicación. En el marco de la gestión compartida, compete a los Estados miembros presentar sus decisiones estratégicas teniendo en cuenta la rentabilidad de sus SIP.

Parte II

38
A través de las orientaciones del SIP, los Estados miembros tienen conocimiento de los requisitos y modalidades de geolocalizar pastos permanentes (al nivel mínimo posible). Mediante la evaluación cualitativa del SIP, en especial a través del EC2, los Estados miembros tienen que evaluar la calidad de esta clasificación y tomar las medidas correctoras adecuadas en caso necesario.

Recuadro 8 — Insuficiencias en la supervisión de los pastos permanentes
A la hora de analizar los resultados de la evaluación cualitativa del SIP se reconoce que la clasificación de las tierras agrícolas es uno de los principales puntos en que los Estados miembros adoptan medidas correctoras.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 38.

40
Aunque la Comisión recomienda a los Estados miembros que incluyan todas las superficies de interés ecológico (SIE) potenciales en la capa de las SIE del SIP en el contexto de la iniciativa de simplificación, la Comisión ha rebajado los requisitos mínimos en términos de exhaustividad de la capa de las SIE. En la sección 5.10 de las directrices pertinentes sobre la integridad de la capa de las SIE (DSCG/2014/31 FINAL REV 1) se afirma que, como requisito mínimo, la capa de la SIE debe incluir, previa comprobación y antes del pago, al menos todas las SIE declaradas que son estables en el tiempo.

44
La simplificación de la PAC es un proceso continuo que respeta tres principios fundamentales: no se introducen cambios en el acto de base (estabilidad de la política); se hace en beneficio del agricultor; y se garantiza una buena gestión financiera. La Comisión confirma su opinión de que la simplificación afecta efectivamente al SIP.

45
La introducción de una solicitud de ayuda geoespacial supone una simplificación para los agricultores en la fase de presentación de solicitudes. Del mismo modo, el umbral de estabilidad del 2 % pretende evitar que los organismos pagadores actualicen con demasiada frecuencia e innecesariamente las parcelas de referencia en el SIP en relación con modificaciones de importancia menor en la superficie medida. Por último, la norma relacionada con la mayor densidad de árboles (la denominada norma de los cien árboles) también tiene por objeto establecer unos criterios de evaluación claros, sencillos y simples para la admisibilidad de las parcelas con árboles dispersos.

46
Los datos de la Comisión indican que 14 Estados miembros y 4 regiones alemanas además de Flandes, disponían de una cobertura total del territorio ya en 2015, si bien solo es obligatorio disponer de al menos el 25 % a partir de 2016.

48
La solicitud de ayuda geoespacial es también una clara simplificación tanto para los agricultores de modo que, en caso de información estable y fiable, podrán simplemente «pulsar y confirmar» la validez de la información ya establecida en la fase de solicitud.

50
Con el fin de determinar la subvencionabilidad en las superficies de pastos permanentes, los Estados miembros podrían utilizar bien el prorrateo o la mayor densidad de árboles (la denominada norma de los cien árboles). En ambos supuestos, los Estados miembros deben analizar y determinar de antemano las especies que se consideran aptas para el pastoreo a las que se excluirá de la superficie subvencionable. El aumento de la carga administrativa se deriva directamente de las decisiones de los Estados miembros.

La densidad de plantación máxima y el sistema de prorrateo pretenden proporcionar a las administraciones nacionales medios más simples y directos para evaluar la superficie máxima subvencionable de las parcelas de referencia que contenga árboles dispersos, ya que sería gravoso acotar cada árbol no subvencionable.

52
El SIP es una poderosa herramienta para comprobar los elementos estables de subvencionabilidad de las parcelas agrícolas, pero existen de hecho algunas condiciones de subvencionabilidad, como las actividades de mantenimiento, que son más difíciles de controlar a través del SIP. En el SIP, existe una diferencia de trato entre las tierras que no han sido objeto de mantenimiento (es decir, ausencia de actividad agrícola) y las tierras abandonadas. Aunque ninguna de ellas son subvencionables, las tierras que no han sido objeto de mantenimiento pueden no serlo sólo temporalmente, mientras que es más probable que las tierras abandonadas sean no subvencionables de forma permanente.

53
Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 23 y 33.

55
La Comisión considera que la simplificación contemplada en el apartado b) es beneficiosa tanto para los beneficiarios como para los organismos pagadores.

Parte III

56
La evaluación cualitativa del SIP es un proceso anual cuyo objetivo último es mejorar la calidad y fiabilidad del sistema de identificación de parcelas, las deficiencias detectadas mediante un análisis técnico y tomar medidas correctoras para hacerles frente.

59
La Comisión incluye consideraciones de rentabilidad y de mejores prácticas en la elaboración de los documentos de orientación y en la orientación técnica en estrecha cooperación con los Estados miembros.

64
Se imponen correcciones financieras con respecto a los ejercicios financieros, de modo que para las solicitudes presentadas durante un determinado año de solicitud se pagan en el ejercicio siguiente. Además, las correcciones financieras suelen incluir los gastos efectuados en los 24 meses anteriores al inicio de la investigación. La regla de los 24 meses abarca períodos más largos y, por lo tanto, permite ampliar la protección del presupuesto de la UE.

65
Los principales elementos de la inspección de evaluación cualitativa del SIP es la parcela de referencia del SIP, que actúa como un contenedor de superficie agrícola susceptible de ser objeto de una solicitud de ayuda.

La evaluación cualitativa del SIP pretende ser una evaluación sistemática y coherente de los distintos sistemas desarrollada de forma independiente por los Estados miembros. Su objetivo es encontrar posibles deficiencias en los sistemas, de modo que los Estados miembros puedan solucionarlos por propia iniciativa.

Se han distribuido los proyectos de metodología en repetidas ocasiones (permitiendo así a los Estados miembros reaccionar) con el fin de garantizar que se reúnen todos los comentarios de los Estados miembros y han sido debidamente considerados antes de elaborar una versión final.

La mayoría de las revisiones metodológicas han venido originadas por los cambios introducidos en la legislación y las solicitudes específicas de las partes interesadas del SIP (los Estados miembros) para reflejar mejor sus particulares modos de aplicación del SIP.

66
La metodología de la evaluación cualitativa del SIP es, en esencia, simple. Se compara la información registrada con lo que se registra durante este ejercicio y, posteriormente, se analizan los resultados.

La aparente complejidad de las actuales orientaciones viene generada por i) la introducción de opciones de procesos solicitadas por los Estados miembros para tener en cuenta sus distintas estrategias de aplicación del SIP y ii) un formato de documentación sólido basado en la serie de normas ISO 19100.

Recuadro 11 — Ejemplos de aplicación incorrecta o incoherente de la metodología de la evaluación cualitativa

Cualquiera que sea el problema potencial en Renania del Norte-Westfalia, la Comisión no considera sistemáticamente que la evaluación cualitativa del SIP haya sido sesgada al actualizarse un determinado número de parcelas de la muestra en el marco del ejercicio de actualización sistemática del SIP en el período comprendido entre el muestreo y la ejecución efectiva de la evaluación. Tal situación puede reflejar una gestión eficaz de actualización del SIP.

La Comisión organizó una serie de sesiones durante los talleres sobre SIP/CST en 2014 y 2015 a fin de reducir la necesidad de visitas sobre el terreno en relación con los Estados miembros.

El principio del doble control introducido en el ETS 6.0 (conjunto de pruebas ejecutables) establece explícitamente la necesidad de un operador independiente.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 67 y 68

En 2015, se introdujo un cambio en la estrategia de muestreo y al suministro de imágenes dirigida a abordar esta cuestión. A partir del ejercicio 2015, el muestreo de las zonas para la evaluación cualitativa y la selección de la muestra de parcelas de referencia correrá a cargo de la Comisión quedando los Estados miembros al margen. Ahora se utiliza la misma metodología para todas las SIP, lo que garantiza tanto la representatividad de la población como la coherencia en toda la UE y a lo largo del tiempo.

Recuadro 12 — Algunas insuficiencias identificadas en la selección de muestras para las evaluaciones cualitativas durante el período 2010-2014

Como las zonas de teledetección eran, en su mayoría, seleccionados de forma aleatoria, en principio todas las parcelas de referencia tuvieron las mismas oportunidades de ser seleccionadas. No obstante, la responsabilidad de la selección de las parcelas de referencia se ha trasladado al CCI para garantizar una selección de muestras mejor e imparcial.

70

Se espera un plan de medidas correctoras cuando la evaluación de los resultados ponga de manifiesto puntos débiles específicos que requieran una intervención específica. Una decisión sobre ese plan debería adoptarse únicamente después de la evaluación de los resultados de la evaluación cualitativa del SIP.

Al analizar la evaluación cualitativa del SIP, la Comisión detectó casos con deficiencias en evaluaciones cualitativas críticas y, a pesar de ello, los Estados miembros no adoptaron medidas correctoras. Esto ha sido puesto en su conocimiento durante los talleres del SIP y, a partir de 2015, estos casos son objeto de un estecho seguimiento.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 71 y 72

A partir de 2015, se lleva a cabo un seguimiento completo de los informes para el período cubierto por la auditoría. Sin embargo, a partir de 2014, se analizaron los informes de evaluación cualitativa y las acciones correctoras proporcionadas por los Estados miembros.

La Comisión se ha centrado en la fiabilidad y la coherencia de los datos facilitados en los informes. Durante la supervisión intensiva de la evaluación cualitativa del SIP, se llevará a cabo un análisis sobre las tendencias, si se considera conveniente. Dado que la metodología de la evaluación cualitativa se ha ido desarrollando durante los años, no es fácil un análisis de las tendencias globales, ya que los datos no son totalmente comparables.

La Comisión tiene la intención de hacer visitas de apoyo en la aplicación a determinados Estados miembros con el fin de ayudarles a mejorar la calidad de su SIP.

La Comisión es consciente de que los resultados de la evaluación cualitativa del SIP en el año de solicitud 2011 no eran, en aquel momento, los más fiables, ya que fue el primer año de prueba.

Conclusiones y recomendaciones

76
La legislación de la UE no obliga a complementar el SIP con información sobre si las parcelas están o no a disposición del agricultor. No son obligatorios los controles cruzados sistemáticos con información sobre la posibilidad o no de que las parcelas estén a disposición del agricultor. La Comisión recomienda a los Estados miembros que lleven a cabo controles sobre el terreno en caso de duda en lo que respecta a las superficies a disposición del agricultor.

Recomendación 1 - Mejorar los procesos para aumentar la fiabilidad de los datos del SIP
Esta recomendación va destinada a los Estados miembros.

Recomendación 2 – Medir la relación coste-eficacia en la aplicación del SIP
La Comisión acepta la recomendación de ayudar a los Estados miembros facilitando el intercambio de buenas prácticas y mediante la realización de un estudio de viabilidad.

78
El umbral de estabilidad del 2 % pretende evitar que los organismos pagadores actualicen con demasiada frecuencia e innecesariamente las parcelas de referencia en el SIP en relación con modificaciones de importancia menor en la superficie medida. Por último, la norma relacionada con la mayor densidad de árboles (la denominada norma de los cien árboles) también tiene por objeto establecer unos criterios de evaluación claros, sencillos y simples para la admisibilidad de las parcelas con árboles dispersos.

Recomendación 3 – Registrar elementos medioambientales permanentes más fiables
Esta recomendación va destinada a los Estados miembros.

Recomendación 4 – Racionalizar algunas normas relativas al SIP en el marco jurídico vigente
La Comisión acepta la recomendación.

Todas las reglas relacionadas con el SIP serán evaluadas y, si se considera necesario, revisadas de cara a la nueva PAC después de 2020.

80

Por lo que se refiere a la evaluación cualitativa del SIP enviada por los Estados miembros a la Comisión, se solicitará opinión formal de los Estados miembros cuando proceda, incluidas las aclaraciones sobre el contenido de (la falta de) planes de acción correctores. Por otra parte, durante los talleres anuales se presentan y discuten los resultados y observaciones generales con los Estados miembros. En 2016, también se han recibido comentarios durante el Comité de pagos directos para sensibilizar a los representantes de los Estados miembros sobre la ventaja real de la evaluación cualitativa en la mejora de sus SIP. (Véase también la respuesta de la Comisión a los apartados 70 y 22).

El método de muestreo es objeto de supervisión continua por la Comisión.

Recomendación 5 – Aumentar la representatividad de las muestras de la evaluación cualitativa

La Comisión acepta la recomendación.

El control de la representatividad de la muestra forma parte de un proceso continuo.

Recomendación 6 – Supervisar mejor los resultados de los proyectos de la evaluación cualitativa

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando.

Para los años de solicitud 2014 y 2015, los Estados miembros han recibido observaciones sobre sus informes relativos a la evaluación cualitativa del SIP en forma de cartas oficiales, incluidas observaciones sobre medidas correctoras necesarias pero no aplicadas.

Se han analizado todas las medidas correctoras y, en el caso de las que se consideraron inadecuadas o insuficientes, se solicitaron medidas correctoras revisadas. Se está desarrollando una evaluación del riesgo específica, que es utilizada por la Comisión en el marco de sus funciones de seguimiento como un medio para identificar a aquellos Estados miembros que tengan problemas con la aplicación correcta de la metodología de evaluación cualitativa del SIP, incluida la identificación de problemas en el sistema y su tratamiento a través de las medidas correctoras adecuadas.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
  A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
  En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
  en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
  o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
  o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

  (*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	3.6.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	13.6.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	7.9.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	13.9.2016

El sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP) es un sistema informático basado en fotografías de parcelas agrícolas que se utiliza para comprobar los pagos realizados en virtud de la política agrícola común (PAC), que en 2015 alcanzaron un valor aproximado de 45 500 millones de euros. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que el SIP es una herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, aunque su gestión podría mejorarse. Se han identificado algunas insuficiencias en los procesos de los SIP que afectaban a la capacidad de los Estados miembros para controlar de manera fiable la admisibilidad de las superficies declaradas. El Tribunal observó que los Estados miembros habían avanzado en la mejora de sus SIP para cumplir los requisitos de la PAC 2014-2020, pero que estos aún no se habían adaptado completamente a la ecologización. La supervisión del SIP por parte de la Comisión mejoró pero no se centró suficientemente en los resultados del sistema.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones