

Informe Especial

La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental

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



4
1977 - 2017



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE 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.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala de Fiscalización I, presidida por Phil Wynn Owen , Miembro del TCE, que está especializada en el uso sostenible de los recursos naturales. La auditoría fue dirigida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal, asistido por Jerneja Vrabic, jefa de Gabinete, Robert Markus, gerente principal y Michal Machowski, jefe de tarea. El equipo auditor estaba compuesto por Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene y Krzysztof Zalega.



De izquierda a derecha: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene y Jerneja Vrabic.

ÍNDICE

	Apartado
Glosario y abreviaturas	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 9
Alcance y enfoque de la fiscalización	10 - 12
Observaciones	13 - 71
La ecologización carece de una lógica de intervención plenamente desarrollada con objetivos ambiciosos y claramente definidos y su presupuesto no está directamente ligado a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos	13 - 25
El pago de ecologización persigue dos objetivos distintos: mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC y ofrecer una ayuda destinada a complementar los ingresos de los agricultores	13 - 14
No está claramente definida la contribución específica de la ecologización a la consecución de los objetivos europeos relativos al suelo, el clima y la biodiversidad	15 - 16
La propuesta inicial de la Comisión era más ambiciosa desde el punto de vista medioambiental...	17 - 18
... pero no demostraba claramente lo que se iba a conseguir con las prácticas de ecologización propuestas	19 - 21
Pero el presupuesto asignado a la ecologización no se modificó pues se basaba en una decisión política y no en la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la política	22 - 25
Es improbable que la ecologización, tal como se aplica actualmente, aporte beneficios significativos para el medio ambiente y el clima	26 - 57
La ecologización apenas ha modificado las prácticas agrícolas...	26 - 33
... lo que demuestra el importante efecto de peso muerto en el diseño de la política	34 - 39
La diversificación de cultivos es menos beneficiosa para el suelo que la rotación	40 - 42

El efecto de la protección de los pastos en las emisiones netas de las tierras de cultivo podría ser mayor si su orientación fuera más específica	43 - 46
El predominio de superficies de interés ecológico productivas, junto a unos requisitos de gestión insuficientes reducen los posibles beneficios que puede aportar la ecologización a la biodiversidad	47 - 50
Los Estados miembros utilizan la flexibilidad de las normas de ecologización para limitar la carga soportada por los agricultores y por ellos mismos y no para maximizar los beneficios medioambientales y climáticos previstos	51 - 54
La repercusión de la ecologización en las medidas medioambientales del segundo pilar es limitada	55 - 57
La ecologización aumenta la complejidad de la PAC	58 - 71
La ecologización se solapa con otros instrumentos medioambientales de la PAC pero la Comisión y los Estados miembros mitigan el riesgo consiguiente de peso muerto y de doble financiación	58 - 64
La complejidad de las normas de ecologización entraña problemas de ejecución que la Comisión ha resuelto en parte	65 - 69
Las prácticas de ecologización se parecen a las BCAM pero implican sanciones más elevadas en caso de incumplimiento	70 - 71
Conclusiones y recomendaciones	72 - 83

Anexo I - Evolución de la proporción de pastos permanentes

Anexo II - Principales datos sobre la aplicación los pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental en 2016

Anexo III - Principales datos sobre la aplicación de las SIE en 2016

Respuesta de la Comisión

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

BCAM: Buenas condiciones agrarias y medioambientales. Se trata de un término colectivo que hace referencia a un conjunto de normas básicas, aplicables en virtud del régimen de condicionalidad, que definen las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra.

CCI: Centro Común de Investigación. Una Dirección General de la Comisión Europea.

Condicionalidad: Sistema que vincula la mayor parte de los pagos de la PAC a una serie de normas básicas para asegurar las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (**BCAM**) y determinadas obligaciones conocidas como requisitos legales de gestión (**RLG**). Los RLG se definen en las respectivas normativas de la UE en el ámbito del medio ambiente, el cambio climático, la salud pública, animal y fitosanitaria y el bienestar animal.

Desarrollo rural: Política europea comúnmente denominada «segundo pilar de la PAC» que aborda las necesidades económicas, medioambientales y sociales de las zonas rurales de la UE. Los pagos en concepto de desarrollo rural proceden del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y están cofinanciados por los Estados miembros.

DG Acción por el Clima: Dirección General de Acción por el Clima de la Comisión Europea.

DG Agricultura y Desarrollo Rural: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

DG Medio Ambiente: Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

Efecto de peso muerto: Situación en la que una actividad o proyecto subvencionado se habría llevado a cabo de todos modos, total o parcialmente, sin la ayuda pública.

Explotación: Explotación agrícola, es decir, todas las tierras y animales ubicados dentro del territorio del mismo Estado miembro, gestionados por un único agricultor o ganadero (que puede ser una persona física o jurídica, o una agrupación de dichas personas) y que se utiliza para actividades agrícolas.

PAC: Política agrícola común. Conjunto de disposiciones legales y de prácticas adoptadas por la Unión Europea para crear una política común y unificada en materia de agricultura.

En 1962 se adoptaron las medidas iniciales. Desde entonces, la política ha sido adaptada y desarrollada, y se ha sometido a una serie de reformas.

Pagos directos: Ayudas concedidas directamente a los agricultores para prestarles una red de seguridad, principalmente en forma de una ayuda a la renta básica desvinculada de la producción, que contribuyen a estabilizar los ingresos que obtienen los agricultores de las ventas en los mercados, sujetos a volatilidad. Los pagos directos son financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía, comúnmente denominado «primer pilar» de la PAC.

PPS: Pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental. Parcelas de pastos permanentes, principalmente ubicadas dentro de las superficies de la Red Natura 2000, designadas por los Estados miembros debido a su importancia para la diversidad, en particular para las especies y hábitats de los pastos protegidos. En el marco de la ecologización, dichas parcelas están protegidas frente a la conversión a otros usos o el labrado.

Primer pilar de la PAC: Parte de la política agrícola común que abarca los pagos directos a los agricultores y las medidas de mercado.

Red Natura 2000: La red ecológica coherente de zonas de conservación más grande del mundo que abarca el 18 % de la tierra de toda la UE y grandes zonas marinas.

RLG: Requisitos legales de gestión. Un término colectivo que se refiere a un conjunto de obligaciones definidas en las respectivas normativas de la UE en el ámbito del medio ambiente, el cambio climático, la salud pública, animal y fitosanitaria y el bienestar animal, que son aplicables en virtud del régimen de condicionalidad.

Segundo pilar de la PAC: Parte de la política agrícola común que abarca las medidas de desarrollo rural.

SIE: Superficie de interés ecológico. Superficie de las explotaciones que se destina a prácticas o funciones específicas beneficiosas para el medio ambiente. En el marco de la

ecologización, las explotaciones tienen que dedicar, por lo general, al menos el 5 % de su tierra cultivable a las SIE.

UE: La Unión Europea.

RESUMEN

I. La ecologización (o el pago de ecologización) constituye un nuevo tipo de pago directo a los agricultores que se introdujo con la reforma de la política agrícola común (PAC) del año 2013 y fue concebido para materializar en la práctica el principio de que los agricultores deben ser recompensados por los bienes públicos que proporcionan. A través de este mecanismo, la ecologización pretendía mejorar el comportamiento medioambiental de la PAC.

II. En este informe se presentan las constataciones de la fiscalización efectuada por el Tribunal en relación con la ecologización. La principal pregunta de auditoría a la que se quiere responder es si la ecologización ha logrado mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC con arreglo al conjunto de objetivos establecidos en la legislación de la UE.

III. Y para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó:

- la lógica de intervención, la existencia de objetivos de ecologización claros y suficientemente ambiciosos y la justificación del presupuesto asignado a la política;
- los beneficios que puede aportar la ecologización en materia de clima y medio ambiente;
- la complejidad que añade la ecologización a la PAC;

IV. El Tribunal en general ha llegado a la conclusión de que es poco probable que la ecologización, tal como se aplica actualmente, mejore significativamente el comportamiento medioambiental y climático de la PAC.

V. El Tribunal observó que la Comisión no desarrolló una lógica de intervención completa en relación con los pagos de ecologización, ni definió un conjunto de objetivos medioambientales claros ni suficientemente ambiciosos con respecto a la ecologización. Además, el contenido medioambiental de la política no justifica el presupuesto asignado a la ecologización. Los pagos de ecologización siguen siendo, en esencia, un régimen de ayuda a la renta.

VI. Asimismo, el Tribunal constató que es poco probable que la ecologización aporte beneficios importantes en materia de clima y medioambiente, principalmente por el notable efecto de peso muerto de la política. En particular, el Tribunal estimó que la ecologización solo propició el cambio de las prácticas agrícolas en el 5 % de las tierras de cultivo de la UE.

VII. Por último, el Tribunal considera que los posibles resultados de la política no justifican la gran complejidad que la ecologización añade a la PAC. Parte de esta complejidad es resultado del solapamiento entre la ecologización y otros instrumentos medioambientales de la PAC, incluidas las normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (BCAM). La similitud entre la ecologización y las BCAM reside, en esencia, en que son un conjunto de condiciones medioambientales básicas aplicables al régimen de ayuda a la renta.

VIII. Sobre la base de estas constataciones, el Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

- En la próxima reforma de la PAC, la Comisión debería desarrollar una lógica de intervención completa para sus actuaciones medioambientales y climáticas en relación con la agricultura, además de objetivos específicos, y basarse en conocimientos científicos actualizados de los fenómenos en cuestión.
- A modo de preparación cuando elabore su propuesta para la próxima reforma de la PAC, la Comisión debería analizar y evaluar la ejecución de la PAC actual rigiéndose por los principios siguientes:
 - Los agricultores solo deberían tener acceso a los pagos de la PAC si cumplen una serie de normas básicas relativas al medio ambiente que abarcan los ámbitos cubiertos por las actuales BCAM y los requisitos de ecologización generalizados (que se supone que deben llegar más allá de los requisitos de la legislación medioambiental). En caso de incumplimiento de estas normas combinadas, las sanciones correspondientes habrían de constituir un elemento disuasorio suficiente. Además, todas estas normas básicas tendrían que incorporarse íntegramente al nivel de referencia medioambiental de cualquier acción programada con respecto a la agricultura.

- Las necesidades medioambientales y climáticas locales específicas se pueden abordar a través de una acción programada más enérgica en relación con la agricultura que se base en la consecución de los objetivos de rendimiento y una financiación que refleje una evaluación de los costes medios incurridos y los ingresos perdidos en relación con las acciones y prácticas que van más allá del nivel de referencia medioambiental.
- Cuando se conceda a los Estados miembros diferentes opciones para ejecutar la PAC, estos deberían demostrar, antes de su ejecución, que las opciones que han escogido son eficaces y eficientes en relación con la consecución de los objetivos de la política.

INTRODUCCIÓN

1. La Unión Europea paga subvenciones directas a los agricultores como parte del primer pilar¹ de su política agrícola común (PAC). Uno de los principales objetivos de estos pagos directos es complementar los ingresos de los agricultores. Sin embargo, la PAC recibe cada vez más críticas por no hacer lo suficiente para limitar el efecto negativo que tienen determinadas prácticas agrícolas sobre medio ambiente y el clima².

2. El «pago de ecologización» o la «ecologización»³ —un nuevo tipo de pago directo que se introdujo con la reforma de la PAC del año 2013— constituye el intento más reciente de abordar esta cuestión. Se trata del único pago directo cuyo principal objetivo declarado es «ecológico», a saber, mejorar el comportamiento medioambiental de la PAC⁴.

3. En la exposición de motivos que acompaña a su propuesta legislativa⁵, la Comisión sostuvo que las explotaciones agrícolas «deberán recibir apoyo para que adopten y mantengan sistemas y prácticas agrícolas especialmente favorables a los objetivos medioambientales y climáticos, ya que los precios de mercado no reflejan el suministro de dichos bienes públicos». Este énfasis en gastar el dinero público en bienes públicos y recompensar a los agricultores por externalidades positivas (es decir, por tener un impacto

¹ La PAC se divide en dos pilares: El primer pilar consta de pagos directos a los agricultores y de medidas de intervención en el mercado y está totalmente financiado con cargo al presupuesto de la UE. El segundo pilar abarca las medidas de desarrollo rural, que están cofinanciadas por los Estados miembros.

² Entre los efectos negativos que tiene la agricultura sobre el medio ambiente se incluyen el agotamiento y la erosión del suelo, la contaminación del agua, las emisiones de gases de efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad.

³ El nombre oficial completo de este nuevo régimen de ayuda es «pago para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente».

⁴ Considerando 37 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece 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).

⁵ COM(2011) 625 final de 12 de octubre de 2011.

positivo que de otro modo no hubiese sido recompensado por el mercado) también añade legitimidad al gasto de la PAC en su conjunto.

4. La ecologización no es un régimen optativo. Todos los agricultores que participen en los regímenes de pago directo de la PAC (como el régimen de pago básico o el régimen de pago único por superficie) deben obligatoriamente solicitar también el pago de ecologización. No obstante, las pequeñas explotaciones se pueden beneficiar de las ayudas de ecologización sin tener que cumplir todos los requisitos e incluso sin llegar a cumplirlos. Los requisitos de ecologización no se aplican a las explotaciones que se consideran «ecológicas por definición»: por ejemplo, los agricultores ecológicos se benefician del pago por ecologización sin tener que demostrar el cumplimiento de las tres prácticas ecológicas.

5. Los requisitos de ecologización engloban tres prácticas agrícolas que han de ser simples, generalizadas, no contractuales y anuales, además de beneficiosas para el medio ambiente y el clima:

- a) con arreglo a la **diversificación de cultivos**, los agricultores con más de 10 hectáreas de tierra cultivable tienen la obligación de cultivar al menos dos tipos de productos. Las explotaciones que superen las 30 hectáreas de tierra cultivable deben introducir al menos un tercer tipo de cultivo. La proporción de tierra cultivable que los agricultores pueden destinar al cultivo principal se limita al 75 %. En las explotaciones donde se requiera el cultivo de, como mínimo, tres productos, los dos cultivos principales no deben superar más del 95 % de la tierra cultivable. El principal objetivo de la diversificación de cultivos es mejorar la calidad del suelo⁶;
- b) el **mantenimiento de los pastos permanentes** combina dos mecanismos independientes. Los Estados miembros deben:
 - supervisar (a escala nacional o regional) la proporción de pastos permanentes de la superficie agrícola total cubierta por los pagos directos de la PAC. Si la proporción es un 5 % inferior a un nivel de referencia, los Estados miembros deben exigir a los

⁶ Considerando 41 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

agricultores que restauren los pastos permanentes previamente convertidos a otros usos;

- designar las zonas de pastos que son más sensibles desde el punto de vista medioambiental. La conversión y el labrado de dichos pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental están prohibidos.
 - De conformidad con la legislación de la UE y los requisitos de ecologización, los pastos permanentes se mantienen principalmente con el fin de favorecer la captura de carbono⁷. La protección de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental tiene la finalidad principal de proteger las superficies valiosas en términos de biodiversidad (además del objetivo global de captura de carbono);
- c) los agricultores con más de 15 hectáreas de tierra cultivable deben destinar el equivalente al 5 % de esa tierra a las **superficies de interés ecológico (SIE)**. La legislación de la UE prevé 19 tipos distintos de SIE con las que los agricultores pueden cumplir esta obligación, incluidas las tierras en barbecho, las superficies con cultivos intermedios, los cultivos fijadores de nitrógeno y varios tipos de elementos paisajísticos. Pero los Estados miembros pueden optar por ofrecer a sus agricultores menos opciones de SIE, cuyo objetivo principal consiste en salvaguardar y mejorar la biodiversidad⁸.
6. Aparte de la ecologización, la PAC dispone de otros dos instrumentos importantes para perseguir los objetivos medioambientales y climáticos:
- a) la condicionalidad es un sistema que vincula la mayor parte de los pagos de la PAC a un conjunto de normas básicas para asegurar las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (BCAM) y determinadas obligaciones conocidas como requisitos legales de gestión (RLG). Los RLG se definen en las respectivas normativas de la UE en medio ambiente, cambio climático, salud pública, animal y fitosanitaria y, por último, bienestar animal. Los agricultores que no cumplan estas normas y requisitos

⁷ Considerando 42 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

⁸ Considerando 44 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

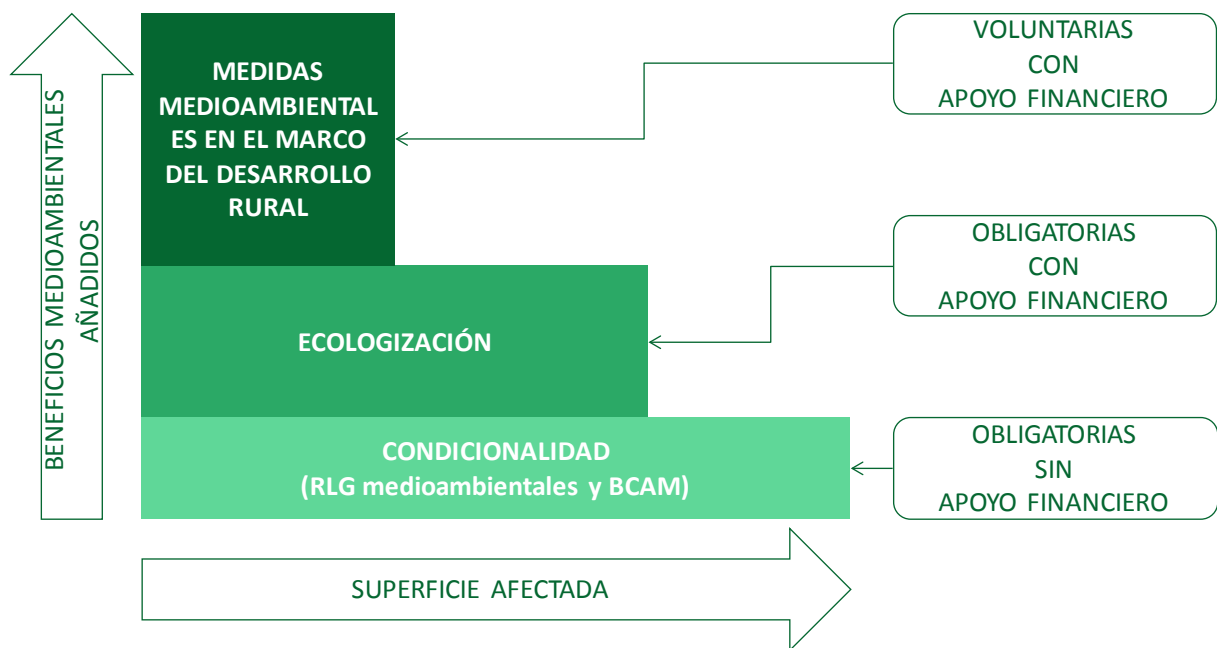
corren el riesgo de ser sancionados con la reducción de todos sus pagos directos, normalmente entre un 1 % y un 5 %.

- b) las medidas medioambientales en el marco del desarrollo rural (segundo pilar de la PAC), como por ejemplo la medida agroambiental y climática, son similares al pago de ecologización puesto que recompensan a los agricultores por llevar a cabo determinadas prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Pero, a diferencia de la ecologización, estas medidas son contractuales y se basan en los compromisos voluntarios contraídos por los agricultores. Las primas que se pagan a los agricultores reflejan los costes adicionales y la pérdida de ingresos como consecuencia de dichos compromisos⁹.

7. La Comisión considera que la ecologización es el estrato intermedio de una pirámide de instrumentos ecológicos de la PAC formada por tres estratos (véase la ***ilustración 1***). Las normas básicas y los requisitos de condicionalidad que engloban al grupo más amplio de agricultores y las superficies más extensas forman el estrato inferior de la pirámide y los compromisos medioambientales más ambiciosos en virtud del desarrollo rural, que se aplican a un grupo más reducido de voluntarios y a una superficie inferior, se encuentran en el estrato superior. Se supone que la suma de estos instrumentos debe tener efectos combinados y complementarios.

⁹ Considerando 22 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

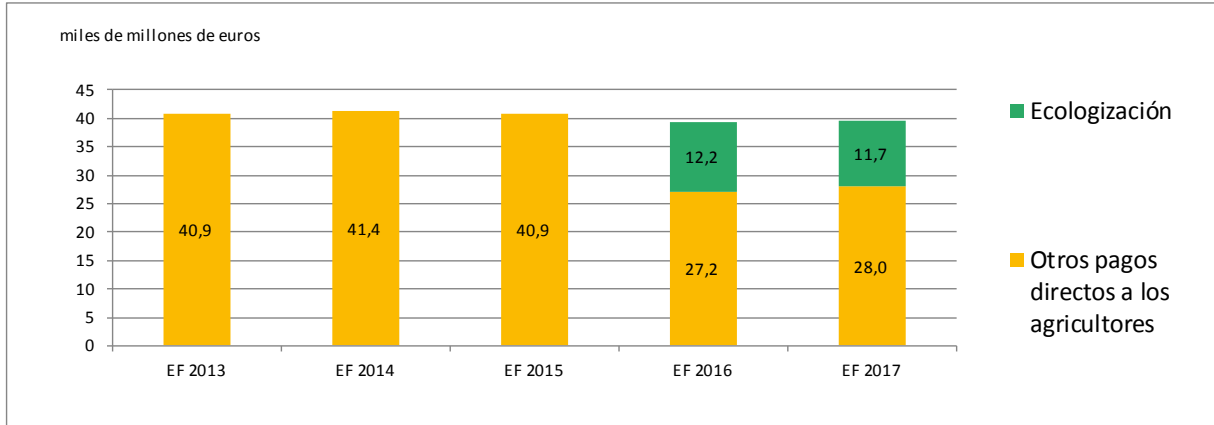
Ilustración 1 – Pirámide de instrumentos medioambientales de la PAC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 218 final.

8. La UE destina un importe considerable al nuevo pago de ecologización: 12 000 millones de euros al año, que representan el 30 % de todos los pagos directos de la PAC y casi el 8 % del presupuesto total de la UE. En el caso de los agricultores (que recibiesen sus primeros pagos de ecologización durante el ejercicio fiscal de 2016 por las solicitudes presentadas en 2015) esto se traduce en un promedio de aproximadamente 80 euros por hectárea al año con algunas variaciones entre los Estados miembros y, en algunos casos, dentro de ellos. Cuando se introdujo la ecologización, el Parlamento Europeo y el Consejo (las autoridades presupuestarias) transfirieron estos fondos del resto de pagos directos. Por tanto, como demuestra la **ilustración 2**, el presupuesto general para los pagos directos de la CAP ha permanecido relativamente estable entre 2013 y 2017.

Ilustración 2 – La introducción de la ecologización no modifica el presupuesto general destinado a los pagos directos de la PAC



Fuente: datos de la Comisión Europea (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm).

9. La ecologización se aplica en régimen de gestión compartida: la Comisión sigue siendo la única responsable de la ejecución del presupuesto de la UE, pero delega las tareas de ejecución a los Estados miembros. Estas tareas delegadas incluyen la creación y gestión de sistemas para recopilar las solicitudes de los agricultores, llevar a cabo controles administrativos y sobre el terreno, y calcular y abonar los importes correctos en concepto de ayudas. En el marco de la ecologización, los Estados miembros tienen que establecer, además, determinados parámetros fundamentales, por ejemplo, para designar los pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental y seleccionar los tipos de SIE.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

10. La fiscalización del Tribunal abarcó el diseño de la ecologización y sus dos primeros años de aplicación (las solicitudes de los años 2015 y 2016), así como la coherencia entre este régimen y el resto de instrumentos medioambientales de la PAC, es decir, la condicionalidad y las medidas medioambientales en virtud del desarrollo rural.

11. El principal objetivo del Tribunal era evaluar si la ecologización había logrado mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC con arreglo al conjunto de objetivos establecidos en la legislación de la UE pertinente. Y para responder a esta pregunta de auditoría se examinaron:

- a) la lógica de intervención, la existencia de objetivos de ecologización claros y suficientemente ambiciosos y la justificación del presupuesto asignado a la política;
- b) los beneficios que puede aportar la ecologización en materia de clima y medio ambiente;
- c) la complejidad que añade la ecologización a la PAC;

12. Para este examen, el Tribunal llevó a cabo:

- a) un análisis de la información procedente de diversas fuentes, incluida la legislación, las directrices y documentos de trabajo de la Comisión, los intercambios de correspondencia e información entre la Comisión y los Estados miembros, los datos sobre la aplicación de la ecologización y el análisis crítico de la documentación;
- b) visitas a las direcciones generales de la Comisión con competencias en el ámbito considerado (DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el clima, DG Medio Ambiente y el CCI) y a las partes interesadas a escala de la UE (COPA-COGECA y BirdLife);
- c) entrevistas (por medio de cuestionarios y visitas o videoconferencias) con las autoridades de cinco Estados miembros: Grecia, España (Castilla y León), Francia (Aquitania y Norte-Paso de Calais), los Países Bajos y Polonia;

- d) un estudio centrado en el riesgo de doble financiación que incluía a otros diez Estados miembros: Bélgica (Valonia), la República Checa, Alemania (Brandemburgo), Irlanda, Italia (Campania), Lituania, Austria, Eslovenia, Finlandia y el Reino Unido (Gales);
- e) un análisis de los propios resultados de auditoría del Tribunal procedentes de la declaración de fiabilidad de 2016, en particular con respecto a las modificaciones de las prácticas agrícolas atribuibles a la ecologización.

OBSERVACIONES

La ecologización carece de una lógica de intervención plenamente desarrollada con objetivos ambiciosos y claramente definidos y su presupuesto no está directamente ligado a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos

El pago de ecologización persigue dos objetivos distintos: mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC y ofrecer una ayuda destinada a complementar los ingresos de los agricultores

13. La introducción de la ecologización fue un intento de materializar el principio de que los agricultores deben ser recompensados por los bienes públicos que proporcionan. Este nuevo enfoque se refleja en el objetivo de ecologización que se define en la legislación europea pertinente y se menciona en el **apartado 2**: mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC.

14. La ecologización también alberga otro propósito, ofrecer una ayuda para complementar los ingresos de los agricultores, que no se menciona explícitamente en la legislación, pero se desprende de forma implícita de la clasificación de la ecologización como pago directo.

No está definida la contribución de la ecologización a la consecución de los objetivos europeos relativos al suelo, el clima y la biodiversidad

15. Los principales problemas relacionados con el medio ambiente y el clima que aborda la ecologización, a saber, la calidad del suelo, la captura de carbono y la biodiversidad, están cubiertos por estrategias europeas más amplias (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1 – Documentos estratégicos de la UE con respecto al suelo, el clima y la biodiversidad

En 2006, la UE adoptó una **Estrategia Temática para la Protección del Suelo**¹⁰. La estrategia señalaba que la degradación de los suelos constituye un problema grave para Europa y facilitaba ejemplos de la variedad de formas que podría adoptar, como por ejemplo la exposición de la tierra a la erosión del agua y del viento y el escaso contenido de materias orgánicas de los suelos. El objetivo de la estrategia era prevenir la futura degradación del suelo y conservar sus funciones, además de restaurar los suelos degradados.

Uno de los objetivos del **paquete de medidas sobre el clima y la energía 2020**¹¹ es una reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto de los niveles de 1990. Esto incluye un compromiso para reducir las emisiones de los sectores que no están incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión (incluida la agricultura) en un 10 % respecto de los niveles de 2005. El **marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030**¹² establece el objetivo de reducir en un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero respecto de los niveles de 1990. Para 2050¹³, la UE quiere reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 % y un 95 % con respecto a los niveles de 1990.

La actual **estrategia de la UE sobre la biodiversidad**¹⁴, adoptada en 2011, se amplía hasta 2020. Su principal objetivo es «detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial». Según la revisión intermedia de 2015¹⁵ no se han logrado progresos significativos de cara a la consecución

¹⁰ COM(2006) 231 final de 22 de septiembre de 2006.

¹¹ COM(2008) 30 final de 23 de enero de 2008, «Dos veces 20 para el 2020. El cambio climático, una oportunidad para Europa».

¹² COM(2014) 15 final de 22 de enero de 2014, «Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030».

¹³ COM(2011) 112 final de 8 de marzo de 2011, «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050». El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo refrendaron este enfoque propuesto por la Comisión en febrero y marzo de 2013 respectivamente.

¹⁴ COM(2011) 244 final de 3 de mayo de 2011.

¹⁵ COM(2015) 478 final y SWD(2015) 187 final de 2 de octubre de 2015.

de este objetivo. Esto es consecuencia del intento fallido de detener la pérdida de biodiversidad para 2010 en virtud del anterior Plan de acción sobre biodiversidad de la UE¹⁶.

16. No queda claro cómo se espera que la ecologización contribuya a los objetivos más generales de la UE definidos en estos documentos estratégicos:

- a) la Comisión no ha desarrollado una lógica de intervención completa para la ecologización, ni ha fijado objetivos específicos y medibles para la política¹⁷. Dicho de otro modo, no existe ningún plan que especifique qué mejoras pretende conseguir la UE con la ecologización por lo que respecta a la biodiversidad, la calidad del suelo y las emisiones netas de carbono procedentes de los suelos agrícolas. Establecer objetivos tan específicos es de por sí difícil debido a la multitud de factores que entran en juego, algunos de los cuales son externos (es decir escapan al control de los responsables políticos) y otros mal percibidos.
- b) el prerrequisito para establecer dichos objetivos es disponer de un método para medir los fenómenos involucrados y conocer su estado actual. Pero, cuando se introdujo la ecologización, solo se disponía de un conocimiento parcial de la situación de partida, esto es, la calidad del suelo agrícola, las reservas de carbono de los pastos permanentes y el estado de la biodiversidad de las explotaciones agrícolas. El **recuadro 2** ilustra estos problemas.

Recuadro 2 – Biodiversidad y suelo: falta de claridad sobre dónde nos encontramos y adónde queremos llegar

Biodiversidad

Cada vez es más evidente que está en peligro la biodiversidad de las explotaciones agrícolas pero no se dispone de datos suficientes para supervisar la situación. La mayor parte de la información existente sobre la fauna agraria concierne a las aves que, debido a su proximidad al extremo superior de la cadena alimentaria, se ven rápidamente afectadas por el cambio de los ecosistemas y pueden

¹⁶ COM(2006) 216 final de 22 de mayo de 2006.

¹⁷ En comparación con el gasto en materia de desarrollo rural, donde sí existen estos objetivos.

servir de barómetro para evaluar la fortaleza del medio ambiente¹⁸. El índice de aves agrarias, que se basa en los datos suministrados por el público, registra la evolución demográfica de una serie de especies de aves que utilizan las tierras de cultivo para reproducirse o anidar. Entre 1990 y 2014, este índice disminuyó un 31,5 % (de 100 a 68,5)¹⁹ y se ha adoptado como uno de los indicadores de impacto para la PAC. Sin embargo, la Comisión no ha previsto que con la política se deba lograr una puntuación meta para este índice (o cualquier otra meta relacionada con el estado de la biodiversidad de la fauna agraria).

En 2014 se emprendió un proyecto piloto (LISA²⁰) para determinar la línea de referencia de la biodiversidad para la flora agraria partiendo de datos recopilados sobre el terreno en 39 regiones de la UE, cada una de ellas con 25 parcelas de muestreo. Los resultados del estudio demostraron que la mayor parte de los paisajes cultivables tenían escaso valor natural. El estudio se iba a volver a repetir en 2016 (lo que hubiese proporcionado una primera indicación de la repercusión de la ecologización) pero fue aplazado. La Comisión no ha establecido ningún objetivo de ecologización (o para el conjunto de la PAC) en relación con el estado de la biodiversidad de la flora agraria.

Suelo

La información sobre el contenido de carbono orgánico del suelo y otros aspectos de la calidad del suelo es incompleta y se basa en parte en datos muestrales (por ejemplo, LUCAS²¹) y en parte en la modelización (por ejemplo, CAPRESE²²). En su informe de 2012 sobre el estado del suelo en

¹⁸ Compendio de indicadores agroambientales de la OCDE, publicaciones de la OCDE, 2013.

¹⁹ Datos de Eurostat,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>.

²⁰ Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA) [Infraestructura paisajística y agricultura sostenible], Informe sobre la investigación de 2014, julio de 2015. Proyecto gestionado por el doctor Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich y Julian Lüdemann del Instituto de Agroecología y Biodiversidad (IFAB) en Mannheim.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones y otros (CCI): «CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestproporciónn in agricultural soils, Options and implications for agricultural production» [Preservación y captura del carbono en los suelos agrícolas – Opciones e implicaciones para la producción agrícola], informe final de 2013.

Europa²³, el CCI de la Comisión Europea observó que la cartografía del suelo de los Estados miembros era insuficiente para las necesidades actuales y que las diferencias existentes entre los distintos conjuntos de datos nacionales dificultaban la realización de análisis transfronterizos. La Comisión no ha fijado objetivos cuantificables con respecto a la ecologización (o el conjunto de la PAC) en relación con la calidad del suelo.

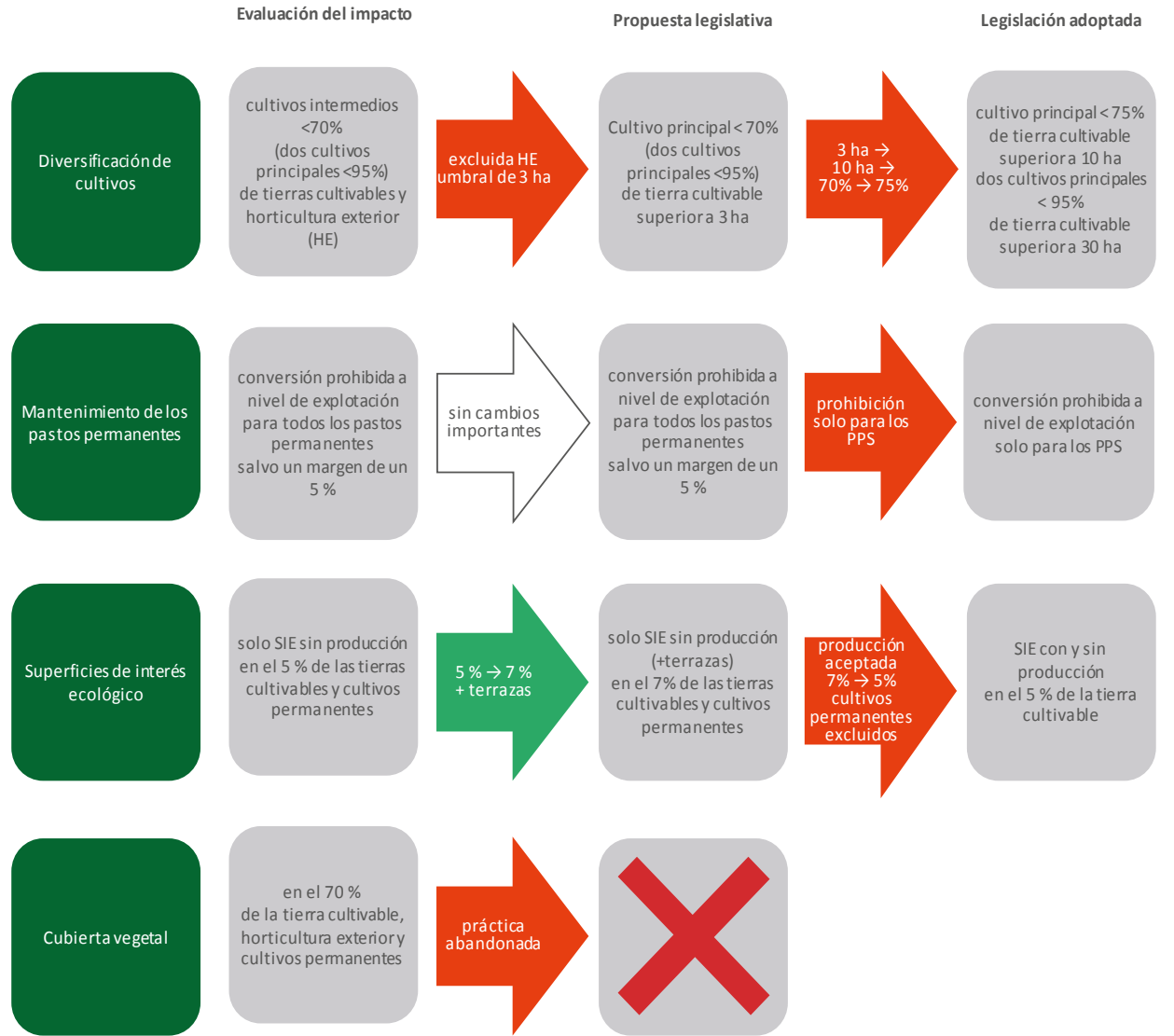
La propuesta inicial de la Comisión era más ambiciosa desde el punto de vista medioambiental...

17. La propuesta inicial de la Comisión relativa a la ecologización era una medida más ambiciosa y centrada en el medio ambiente, con requisitos más estrictos y menos excepciones que las prácticas de ecologización actuales. La ***ilustración 3*** ofrece una visión general de los principales cambios entre el concepto analizado inicialmente en la evaluación de impacto de 2011²⁴ (un estudio detallado que analiza las distintas opciones políticas para la reforma de la PAC del período 2014-2020), la propuesta legislativa de la Comisión y la legislación adoptada en última instancia.

²³ El estado del suelo en Europa, una contribución del CCI al informe de la AEMA «El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas» (SOER 2010); 2012.

²⁴ SEC(2011) 1153 final/2 de 20 de octubre de 2011.

Ilustración 3 – Disminución de las aspiraciones ambientales de la ecologización durante proceso legislativo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de la legislación, la evaluación de impacto de 2011 y la propuesta legislativa de la Comisión Europea.

18. El resultado final del proceso legislativo contrasta con el enfoque inicial de la Comisión expresado en la siguiente declaración de la evaluación de impacto de 2011: «para que la ecologización sea eficaz, es fundamental no optar por un enfoque «a la carta» que ofrezca a los Estados miembros o a los agricultores la posibilidad de escoger entre una lista de medidas. Dicho enfoque menoscabaría en gran medida el efecto de la ecologización, sobre todo si el pago no se corresponde con los esfuerzos exigidos a los agricultores, lo que les llevaría a escoger las medidas que ya cumplen o las medidas con el menor coste, y producir con ello menos beneficios para el medio ambiente. Además, cuantas más opciones se ofrezcan en virtud del primer pilar relativo a la ecologización más complicado resultará garantizar la coherencia con las normas de condicionalidad, en particular con las BCAM (se corre el riesgo de tener niveles de referencia muy diferentes entre los Estados miembros) y, en consecuencia, con el segundo pilar (se corre el riesgo de duplicar los pagos). Por consiguiente, se debe promover un enfoque de ecologización que conste únicamente de unas pocas medidas que produzcan beneficios medioambientales significativos». De hecho, en 2011, la Comisión advirtió de una serie de riesgos que en gran medida se han materializado (véanse los **apartados 24, 36 y 37, 47 a 49 y 59 a 68**).

... pero no demostraba claramente lo que se iba a conseguir con las prácticas de ecologización propuestas

19. Según se señalaba en el **apartado 16**, la Comisión no definió objetivos específicos cuantificados para las prácticas de ecologización propuestas. Además, la evaluación de impacto de 2011 solo presentaba una demostración parcial de la eficacia de las prácticas de ecologización propuestas y se centraba principalmente en los aspectos de la mitigación del cambio climático:

- a) con respecto al mantenimiento de pastos permanentes, la Comisión hizo hincapié en que la captura de carbono en el suelo después de convertir la tierra cultivable en pastos es considerablemente más lenta que la pérdida de carbono resultante de convertir los pastos permanentes en tierras cultivables. Partiendo de esta información, la Comisión abogó por la protección de la reservas de carbono por medio del mantenimiento obligatorio de los pastos permanentes existentes por la explotación en lugar de por un sistema basado en la supervisión de proporciones a escala regional o nacional;

- b) en relación con la medida propuesta relativa a la superficie retirada con fines ecológicos/SIE, aparte de analizar el impacto parcialmente positivo y negativo esperado en relación con la mitigación del cambio climático, la evaluación de impacto no ofrecía una demostración clara de la eficacia medioambiental de esta medida, en particular con respecto a la biodiversidad;
- c) por último, la evaluación de impacto presentaba pruebas científicas de los efectos positivos de la rotación de cultivos, en particular por lo que respecta al aumento del contenido orgánico del suelo, incluido el carbono. Sin embargo, debido a consideraciones prácticas, la Comisión propuso sustituir la rotación por la diversificación de cultivos (véase el **apartado 41**).

20. En resumen, los dos colegisladores de la UE (el Parlamento Europeo y el Consejo) recibieron una propuesta para emprender una reforma importante de los pagos directos de la PAC con información limitada sobre los resultados que cabía esperar de las nuevas medidas. El Tribunal comparte la opinión expresada en el informe que analiza el proceso legislativo de la ecologización²⁵: «la falta de una descripción clara por parte de la Comisión de los beneficios medioambientales que se deberían lograr con la ecologización en la fase inicial del proceso ha dificultado que la Comisión y otros puedan aclarar en qué medida afectan las sucesivas diluciones del texto a la obtención de resultados».

21. Las modificaciones posteriores, iniciadas en su mayor parte por los dos colegisladores, no fueron acompañadas de ninguna justificación científica que demostrase su eficacia medioambiental; su principal propósito era reducir el esfuerzo exigido a los agricultores.

²⁵ Hart, Kaley: «The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations», en *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm* [El destino de los pagos directos para prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente en las negociaciones de la reforma de la PAC, en La economía política de la PAC 2014-2020: una tormenta imperfecta].

Pero el presupuesto asignado a la ecologización no se modificó pues se basaba en una decisión política y no en la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la política

22. Un elemento fundamental de la última reforma de la PAC, así como del marco financiero plurianual 2014-2020, fue destinar el 30 % del presupuesto total de todos los pagos directos de la PAC a la ecologización. En este último contexto más amplio, la Comisión presentó por primera vez esta asignación en 2011²⁶, que fue posteriormente aprobada por el Consejo Europeo en 2013²⁷.

23. Esta asignación presupuestaria se mantuvo al mismo nivel —en torno a 12 000 millones de euros al año— durante todo el proceso legislativo, pese a que se modificó notablemente el contenido medioambiental y climático de la política por lo que respecta a sus requisitos, que llegaron a ser menos exigentes con el tiempo, y el alcance de varias exenciones, que fue en aumento. Esto demuestra que la decisión de asignar el 30 % de los pagos directos de la PAC a la ecologización no refleja el grado de ambición del nuevo instrumento en materia de clima y medio ambiente. La ecologización sigue siendo, en esencia, una medida de apoyo a la renta.

24. En particular, el Tribunal observó que el importe del pago de ecologización (que, de media, se sitúa en torno a 80 euros por hectárea) no se basó en el coste que suponía para los agricultores la aplicación de la ecologización²⁸.

a) En la evaluación de impacto de 2011, se calculó que, de media, estos costes ascendían a aproximadamente 30 euros por hectárea, partiendo de los requisitos de ecologización más exigentes que se habían previsto inicialmente (véase el **apartado 17**).

²⁶ COM(2011) 500 final de 29 de junio de 2011 «Un presupuesto para Europa 2020».

²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo, de los días 7 y 8 de febrero de 2013, sobre el marco financiero plurianual (EUCO 37/13).

²⁸ Por lo general, los pagos directos a los agricultores, incluida la ecologización, no siguen la lógica de compensar los costes incurridos y los ingresos perdidos que se aplica a los pagos en concepto de desarrollo rural.

- b) Según un estudio del CCI²⁹ que modela la repercusión económica de los actuales requisitos de ecologización, el 71 % de los agricultores no se ven afectados por la ecologización en absoluto y no contraen costes de cumplimiento relacionados con su aplicación. Del 29 % que sí se ven afectados, más de dos tercios contrae costes de cumplimiento inferiores a 25 euros por hectárea. Para más del 40 %, estos costes son inferiores a 10 euros por hectárea. Sin embargo, en torno al 2 % de los agricultores asumen costes que superan los 100 euros por hectárea (este suele ser el caso de las explotaciones agrícolas con superficies pequeñas especializadas en actividades que requieren mucho capital y mano de obra, como por ejemplo la producción de hortalizas).
- c) El efecto estimado de la ecologización en los ingresos de los agricultores y ganaderos (calculado como la diferencia entre los ingresos, compuestos por las ventas de productos y las subvenciones, y los costes variables de producción, que incluyen los costes de los abonos, plaguicidas, semillas y piensos) es muy limitado. En un estudio reciente³⁰, el CCI halló que la introducción de la ecologización en realidad incrementó los ingresos de los agricultores y ganaderos en torno a un 1 % (principalmente debido al ligero aumento de los precios como resultado de la escasa disminución de la producción). Según los resultados preliminares del proyecto de informe que se menciona en el **apartado 24, letra b)**, se calcula que el impacto de la ecologización en los ingresos de los agricultores es del -1 %³¹.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S.: «Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)», *European Review of Agricultural Economics* [Repercusiones económicas de la ecologización de la PAC: aplicación de un modelo agrícola individual a escala de la UE para analizar la PAC, Revisión europea de la economía agrícola], próxima publicación, 2017.

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G.: «Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results» [Repercusiones económicas y medioambientales de la ecologización de la PAC: resultados de la simulación conforme al modelo CAPRI], EUR 28037 EN, Centro Común de Investigación, Comisión Europea, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ Los efectos de la ecologización de la PAC en los ingresos son diferentes en los dos estudios y esto se debe a que aplican modelos distintos. El primer estudio utiliza un modelo de mercado (CAPRI) que tiene en cuenta cómo reaccionan los precios a la ecologización, mientras que el

25. El presupuesto de la ecologización no se basa en el cálculo del valor económico de los beneficios medioambientales y climáticos previstos. Los hechos que se exponen a continuación dan cierta idea del contexto:

- a) basar el diseño de la política en la valoración de los bienes públicos previstos es una buena práctica. El intento más significativo de desarrollar metodologías para valorar los ecosistemas y la biodiversidad se llevó a cabo con el proyecto TEEB³²;
- b) la UE ha determinado previamente el valor de determinadas cuestiones medioambientales: por ejemplo, en la evaluación de impacto³³ de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo de 2006, se calculó que el coste de la disminución del contenido orgánico del suelo era de entre 3 400 y 5 600 millones de euros al año (incluidos los costes internos y externos);
- c) partiendo de su metaanálisis de la bibliografía científica, el CCI estimó que el valor del paisaje agrícola de la UE estaba comprendido entre 134 y 201 euros por hectárea y su valor total se situaba entre 24 500 y 36 600 millones de euros al año³⁴;
- d) pero traducir los beneficios medioambientales en términos monetarios presenta dificultades considerables. Esta tarea resulta en cierto modo más sencilla cuando los beneficios medioambientales se pueden relacionar directamente con los costes reales o los ingresos (por ejemplo, el valor de reducir la contaminación por nitrógeno del agua se puede calcular partiendo del coste del tratamiento del agua contaminada), algo que resulta más difícil cuando no existe una relación directa como ocurre con el aumento o el mantenimiento de la biodiversidad;

segundo estudio utiliza un modelo agrícola individual para analizar la PAC que no contempla los efectos de la política sobre los precios.

³² Proyecto TEEB – La economía de los ecosistemas y la biodiversidad para los responsables de la elaboración de políticas nacionales e internacionales auspiciado por el PNUMA y financiado por la Comisión Europea, así como por varios Gobiernos europeos.

³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P. y S. Gomez y Paloma: «The Value of EU Agricultural Landscape» [El valor del paisaje agrícola de la UE], documentos de trabajo del CCI, EUR 24868 EN, Centro Común de Investigación, Comisión Europea, 2011, doi:10.2791/60382.

- e) pero en el caso de la ecologización cualquier valoración económica de los beneficios medioambientales resultó imposible porque, según se señala en el **apartado 16**, no se han trazado metas para los beneficios medioambientales previstos.

Es improbable que la ecologización, tal como se aplica actualmente, aporte beneficios significativos para el medio ambiente y el clima

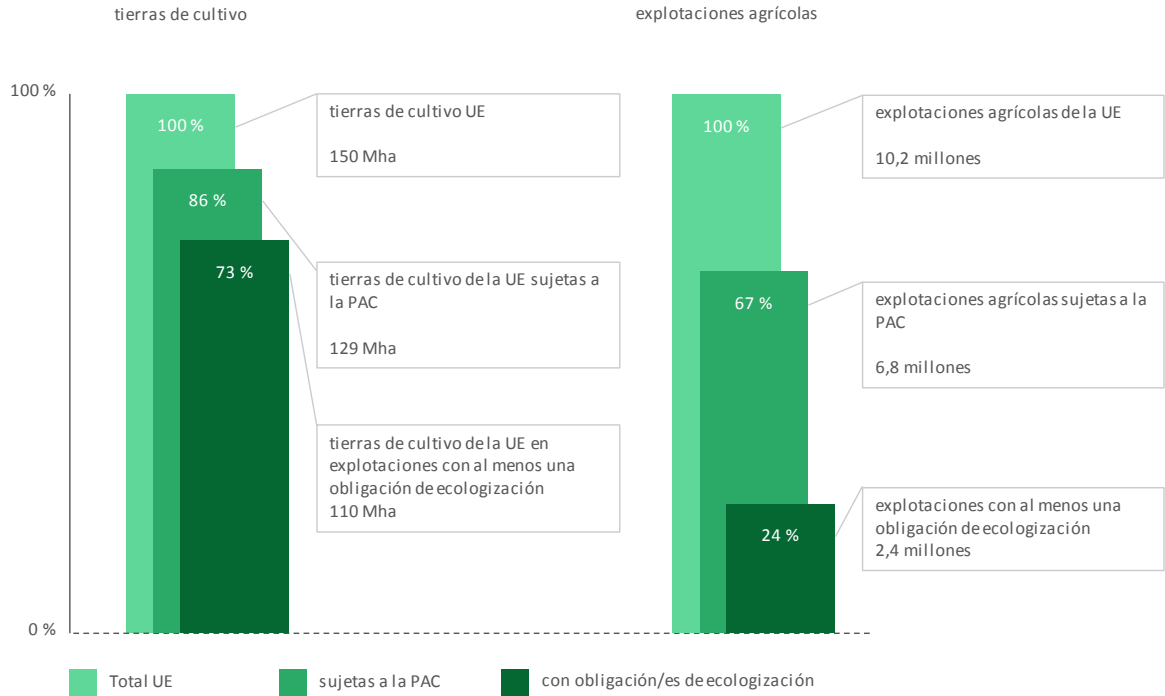
La ecologización apenas ha modificado las prácticas agrícolas...

26. Tras el primer año de aplicación de la ecologización, la Comisión comunicó³⁵ los primeros resultados de la política por lo que respecta a las tierras de cultivo y las explotaciones agrícolas cubiertas. La **ilustración 4** muestra que, en 2015, el 24 % de las de las explotaciones estaban afectadas como mínimo por una obligación de ecologización. Sin embargo, representan el 73 % de las tierras de cultivo de la UE³⁶. En 2016, la proporción de tierras cultivables pertenecientes a explotaciones sujetas al menos a una obligación de ecologización ascendieron al 77 %. La Comisión considera esta cifra como un indicador clave de los resultados de la ecologización.

³⁵ SWD(2016) 218 final actualizado por SWD(2017) 121 final.

³⁶ Esta diferencia entre la proporción de explotaciones y de tierras cultivables se debe al hecho de que la mayor parte de las exenciones corresponden a pequeñas explotaciones que, pese a ser numerosas, representan colectivamente una superficie limitada. Además, muchas de las explotaciones más pequeñas se encuentran totalmente fuera del sistema de la PAC y no solicitan ninguna ayuda directa.

Ilustración 4 – Los requisitos de ecologización se aplican a una minoría de explotaciones agrícolas europeas pero estas representan la mayor parte de las tierras de cultivo de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos de la Comisión Europea (excepto Francia, que no ha presentado datos).

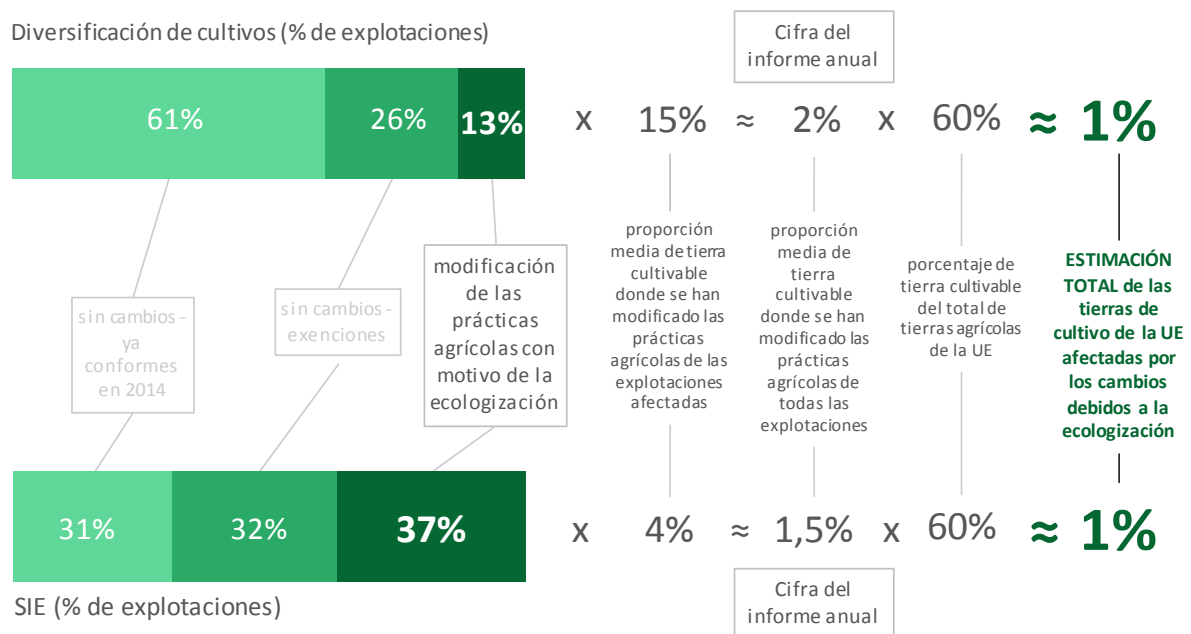
27. En el capítulo 7 de su informe anual relativo al ejercicio 2016³⁷, el Tribunal presentó los resultados del análisis de los efectos de la ecologización sobre el uso de las tierras (por lo que respecta a la diversificación de cultivos y a las SIE) transcurrido el primer año de aplicación. El Tribunal fundamentó este análisis en una comparación de las prácticas agrícolas de 2014 y 2015 (es decir, el año previo a la introducción de la ecologización y el primer año de su aplicación)³⁸.

³⁷ Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2016 (DO C 322 de 28.9.2017).

³⁸ Estos resultados se basan en una muestra de 145 explotaciones que se visitaron en el contexto de la declaración anual de fiabilidad del Tribunal. La evaluación se basó en la información obtenida de las solicitudes de ayuda, los registros de explotación y las entrevistas realizadas a los agricultores.

28. La **ilustración 5** presenta los resultados de este análisis. En cuanto a la diversificación de cultivos y las SIE, el Tribunal halló que para la mayoría de las explotaciones de la muestra (y la mayoría de las tierras de cultivo³⁹), la introducción de la ecologización no requirió ningún cambio en las prácticas agrícolas. Esto se debió a que las explotaciones en cuestión ya cumplían los requisitos de ecologización en 2014 o a que estaban exentas.

Ilustración 5 – Los requisitos de ecologización relativos a la diversificación de cultivos y a las SIE propiciaron la modificación de las prácticas agrícolas en aproximadamente el 2 % de las tierras de cultivo de la UE (cálculo basado en la muestra del TCE)



Fuente: TCE a partir de los resultados de auditoría.

³⁹ Los resultados, expresados como proporción de las explotaciones de la muestra, no son un indicador del porcentaje de explotaciones respecto del total de beneficiarios de la ecologización. Esto se debe a que el Tribunal extrajo la muestra utilizando el muestreo de unidad monetaria, una metodología diseñada para producir resultados que sean estadísticamente representativos por lo que respecta a los porcentajes de gasto y no a los porcentajes de beneficiarios. No obstante, los resultados del Tribunal pueden servir como una aproximación razonable de la situación por lo que respecta a la proporción de tierras porque, en general, los pagos directos son proporcionales a la superficie de la explotación. Entre los factores que distorsionan la precisión de esta aproximación se incluyen las variaciones en el importe de las ayudas por hectárea y las distintas proporciones de tierra cultivable de las explotaciones.

29. Como señaló el Tribunal en su Informe Anual⁴⁰, se identificaron «algunos cambios positivos en las prácticas agrícolas a raíz de la introducción del régimen, en particular en términos de SIE». En el caso de las explotaciones donde la introducción de la ecologización supuso un cambio positivo en las prácticas agrícolas, el Tribunal calculó la proporción de tierra cultivable en la que se produjeron esos cambios. La proporción, según este cálculo, se sitúa en torno al 15 %⁴¹ en el caso de la diversificación de cultivos y en torno al 4 % en el caso de las SIE⁴². Teniendo en cuenta las explotaciones donde no fue necesario modificar las prácticas agrícolas, así como el hecho de que las tierras cultivables representan aproximadamente el 60 %⁴³ del total de tierras de cultivo de la UE, esto significa que, después de la introducción de la ecologización, en torno al 1 % de las tierras de cultivo de la UE requerían una mayor diversificación de cultivos y, aproximadamente el 1 %, la creación de superficies de interés ecológico nuevas.

⁴⁰ Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa al ejercicio 2016, apartado 7.56 (DO C 322 de 28.9.2017).

⁴¹ En el caso de la diversificación de cultivos, el porcentaje máximo de tierra cultivable que podía requerir la modificación de las prácticas agrícolas se limitó al 25 % (los agricultores que cultivaban un único producto tuvieron que diversificar el cultivo en 2015 para cumplir el límite establecido por la ecologización de que el cultivo principal debía representar como máximo el 75 %). El resultado del Tribunal es inferior al 25 % porque muchas de las explotaciones que tuvieron que introducir una mayor diversificación de cultivos en virtud de la ecologización ya cultivaban más de un producto en 2014.

⁴² En el caso de las SIE, el porcentaje máximo de tierra cultivable que podía requerir la modificación de las prácticas agrícolas se limitó al 5 % (los agricultores que carecían de SIE en 2014 introdujeron SIE nuevas en las explotaciones a fin de cumplir el límite del 5 % establecido por la ecologización en 2015). El resultado del Tribunal es inferior al 5 % porque muchas de las explotaciones que tuvieron que introducir más SIE en virtud de la ecologización ya disponían de algunas superficies catalogadas como SIE en 2014.

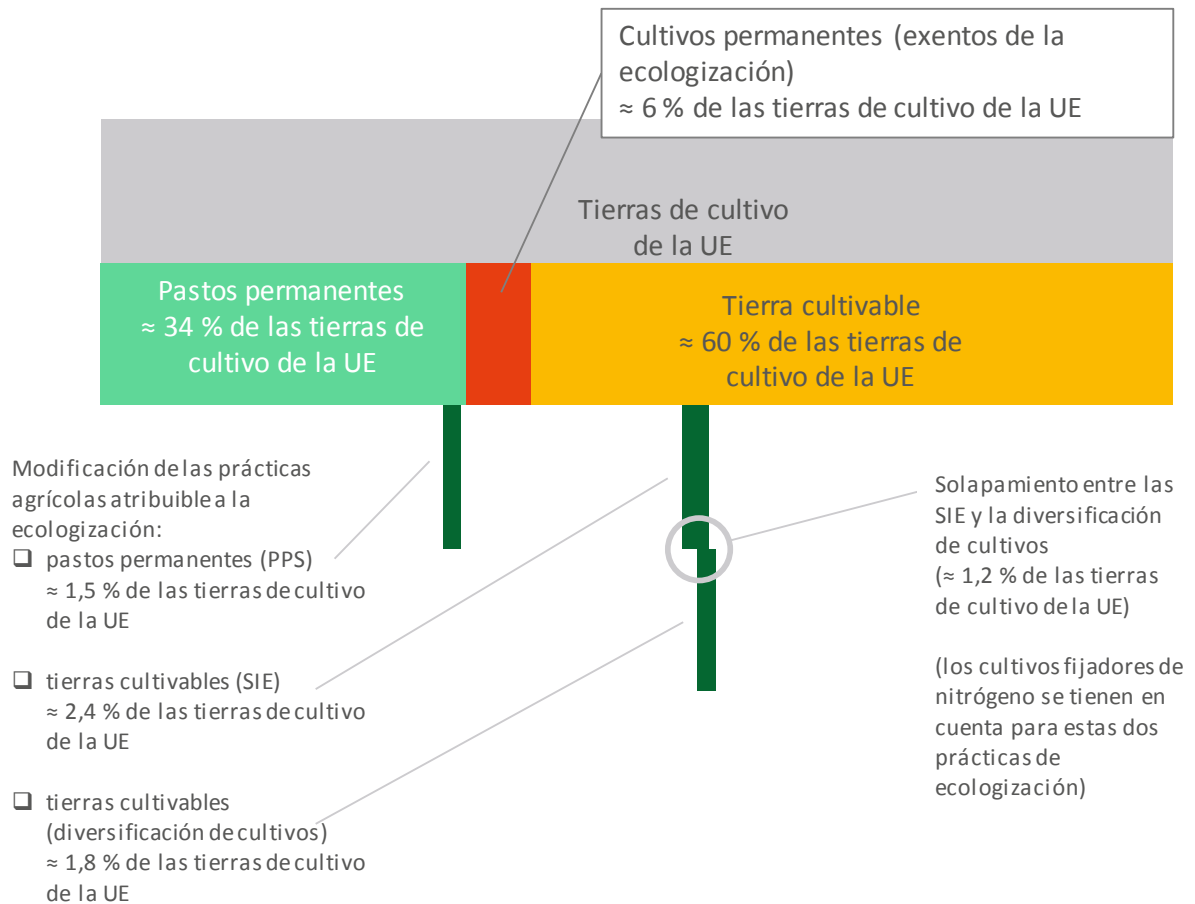
⁴³ En el análisis que presentaba en su informe anual relativo al ejercicio 2016, el Tribunal omitió este último paso (es decir, no tradujo los porcentajes de tierras cultivables en porcentajes relativos al total de tierras de cultivo). En el apartado 7.56 se llegaba a la conclusión de que «los cambios positivos [representaban] el 3,5 % de la superficie cultivable total». Esto se aproxima a los resultados intermedios presentados en la ilustración 5 (2 % de las tierras cultivables, en el caso de la diversificación de cultivos, y 1,5 % de las tierras cultivables, en el caso de las SIE = 3,5 %).

30. Los cálculos del Tribunal son muy similares a los realizados por el CCI. Partiendo de una modelización agroeconómica avanzada, los investigadores de la Comisión calculan que⁴⁴, en total, fue necesario reasignar el 4,5 % de la tierra de cultivo de la UE (es decir, se modificaron las prácticas agrícolas) debido a los nuevos requisitos de ecologización, incluido un 1,8 % debido a la diversificación de cultivos, un 2,4 % debido a las SIE y un 1,5 % debido a los pastos permanentes⁴⁵ (véase la ***ilustración 6***).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S.: «Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)», *European Review of Agricultural Economics* [Repercusiones económicas de la ecologización de la PAC: aplicación de un modelo agrícola individual a escala de la UE para analizar la PAC, Revisión europea de la economía agrícola], próxima publicación, 2017.

⁴⁵ Las estimaciones relacionadas con las prácticas individuales no se suman al total de tierras reasignadas con motivo de la ecologización. Esto se debe a que determinadas prácticas agrícolas se pueden contabilizar para más de un requisito de ecologización; por ejemplo, la superficie destinada a cultivos fijadores de nitrógeno puede tenerse en cuenta para la obligación relativa a las SIE, pero también para la obligación relativa a la diversificación de cultivos.

Ilustración 6 – La ecologización propició la modificación de las prácticas agrícolas en aproximadamente el 5 % de las tierras de cultivo de la UE (cálculo basado en el modelo del CCI)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los resultados del estudio del CCI y los datos de Eurostat (Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas de 2013).

31. Es importante señalar que tanto los cálculos del Tribunal como los del CCI se refieren a las superficies donde se ha producido un cambio de las prácticas agrícolas tras la introducción de la ecologización y no representan la superficie afectada por el efecto positivo de dichos cambios. Las SIE, en particular, pueden aportar beneficios que van más allá de sus límites (por ejemplo, una franja de protección con flores silvestres puede constituir un hábitat para los polinizadores que, a continuación, se extenderían a las parcelas colindantes).

32. La estimación de que la ecologización tuvo como resultado la modificación de las prácticas agrícolas solo en alrededor del 5 % de las tierras de cultivo de la UE contrasta

fuertemente con el principal indicador de resultado de la Comisión mencionado en el **apartado 26** (véase asimismo la **ilustración 4**), esto es, que en 2015 el 73 % de la superficie agrícola de la UE estaba sujeta a las obligaciones de ecologización (el 77 % en 2016).

33. Esta diferencia se puede explicar analizando qué mide el indicador de resultados de la Comisión, esto es, la proporción de tierras de cultivo de la UE que pertenece a las explotaciones que están sujetas, como mínimo, a una obligación de ecologización. De ahí que incluso si una obligación de ecologización solo se aplicase a una única parcela, independientemente de su tamaño, el indicador de la Comisión incluiría la superficie total de la explotación. Dicho de otro modo, este indicador mide todas las tierras pertenecientes a las explotaciones que no están totalmente exentas de la ecologización (o simplemente fuera del sistema de pagos directos de la PAC). Habida cuenta de los datos disponibles sobre la estructura de las explotaciones agrícolas de la UE y los diferentes umbrales de exención que se aplican con arreglo a la ecologización, la Comisión podría haber calculado el valor de este indicador antes de ejecutar la política. Por tanto, esta cifra apenas sirve para supervisar los resultados logrados con la ecologización; por ejemplo, no refleja hasta qué punto se han extendido realmente las prácticas de ecologización y no cambiaría si, por ejemplo, el requisito relativo a las SIE se incrementase del 5 % al 7 %.

... lo que demuestra el importante efecto de peso muerto en el diseño de la política

34. La escasa modificación de las prácticas agrícolas con motivo de la ecologización tiene que ver con el importante efecto de peso muerto⁴⁶ en el pago de ecologización.

35. El efecto de peso muerto que resulta del solapamiento entre la ecologización y la condicionalidad se analiza en los **apartados 59 a 61**. Dado su escaso alcance (solo se verían afectados algunos tipos de SIE) y los factores de mitigación (los requisitos de condicionalidad

⁴⁶ El término «peso muerto» describe situaciones en las que un beneficiario (en este caso, un agricultor) recibe dinero público (en este caso, el pago de ecologización) para la producción de bienes públicos (en este caso, prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente) que se hubiese proporcionado igualmente, incluso sin la ayuda pública, ya sea porque forma parte de la actividad normal del beneficiario o porque así lo requiere la ley (en este caso, el régimen de condicionalidad).

no coinciden normalmente con los requisitos de ecologización), estos solapamientos solo explican una pequeña parte del peso muerto observado.

36. La mayor parte del efecto de peso muerto en la ecologización se debe a la modestia de los requisitos que, por lo general, reflejan la práctica agrícola habitual. Esto ocurre particularmente con la diversificación de cultivos. Como se menciona en el **apartado 30**, según el CCI, antes de que se introdujese la ecologización, la proporción de tierras de cultivo de la UE que no cumplía los requisitos de diversificación de cultivo era de tan solo el 0,6 %.

37. Con respecto a las SIE, el Tribunal observó que, en Polonia, varias prácticas agrícolas y funciones que ya existían en 2014 habrían cubierto el requisito de ecologización con un excedente del 30 %. En el conjunto de la UE, los agricultores afectados por la obligación del 5 % en relación con las SIE duplicaban el porcentaje de SIE requerido⁴⁷.

38. Además, según se señala los **apartados 4 y 26**, muchas explotaciones agrícolas están exentas de los requisitos de ecologización, pero reciben el pago correspondiente. Según los datos que comunicaron los Estados miembros a la Comisión, en 2015, el 76 % de las explotaciones agrícolas de la UE, que representan el 25 % de la tierra de cultivo total de la UE, no estaban sujetas a ninguna obligación de ecologización (véase la **ilustración 4**). Estas cifras incluyen a los agricultores que no han solicitado pagos directos de la PAC⁴⁸. De entre los beneficiarios de los pagos de ecologización, el 65 % de las explotaciones, aproximadamente el 16 % de las tierras de cultivo de la UE que reciben pagos directos, quedaron totalmente exentas de las obligaciones de ecologización.

39. Algunas exenciones conciernen al conjunto de las obligaciones de ecologización, mientras que otras se aplican a determinadas prácticas. Y lo que es más importante, como se muestra en el **cuadro 1**, determinadas exenciones están destinadas a las explotaciones

⁴⁷ Por encima del 9 % tanto en 2015 como en 2016, véase asimismo el anexo III.

⁴⁸ De los 10,6 millones de explotaciones agrícolas de la UE registradas en la Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas de 2013 realizada por Eurostat, aproximadamente 3,4 millones (el 32 %) no se beneficiaron de las ayudas directas de la PAC. Estas explotaciones representan aproximadamente 19,3 millones de hectáreas, es decir, el 11 % de la superficie agrícola total de la UE.

agrícolas que son «ecológicas por definición», es decir, que se considera que proporcionan bienes públicos medioambientales equivalentes a la ecologización. La Comisión justifica el resto de exenciones alegando que es necesario simplificar y tener en cuenta la relación coste-beneficio. Los agricultores en cuestión reciben dinero público para la ecologización sin que se les exija que proporcionen a cambio ningún bien público conexo.

Cuadro 1 – Los diferentes motivos de las exenciones de ecologización

Práctica de ecologización afectada	JUSTIFICACIÓN DE LA EXENCIÓN	
	«ecológica por definición»	simplificación / consideraciones de rentabilidad / otros
todas	<input type="checkbox"/> explotaciones ecológicas	<input type="checkbox"/> explotaciones sujetas al régimen para los pequeños agricultores <input type="checkbox"/> explotaciones que solo tienen cultivos permanentes
diversificación de cultivos	<input type="checkbox"/> explotaciones que cuentan con una alta proporción de pastos	<input type="checkbox"/> explotaciones con menos de 10 hectáreas de tierras cultivables
SIE	<input type="checkbox"/> explotaciones que cuentan con una alta proporción de pastos <input type="checkbox"/> explotaciones con limitaciones naturales en países con una alta proporción de bosques	<input type="checkbox"/> explotaciones con menos de 15 hectáreas de tierras cultivables

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los documentos de la Comisión Europea.

La diversificación de cultivos es menos beneficiosa para el suelo que la rotación

40. La práctica de ecologización de la diversificación de cultivos sustituyó a la BCAM optativa sobre rotación de cultivos vigente hasta 2014. Existen diferencias importantes entre las dos prácticas. Con la rotación de cultivos, los agricultores modifican los productos que

cultivan en cada parcela de un año para otro, una práctica que limita el agotamiento de los nutrientes del suelo y la propagación de agentes patógenos. Pese al requisito de que cada explotación agrícola cultive, como mínimo, dos productos en un año determinado, la diversificación de cultivos no garantiza un cambio similar en los cultivos de la tierra a lo largo del tiempo.

41. En la evaluación de impacto de 2011, la Comisión reconoció que «es posible que la diversificación de cultivos no aporte todos los beneficios medioambientales de la rotación de cultivos», pero consideró que se adecuaba mejor al carácter anual de los pagos directos. También se consideraba preocupante la creciente dificultad que entrañaba comprobar el cumplimiento de los requisitos de la rotación de cultivos, en particular con respecto a las parcelas que cambian de forma o de propietario, o de ambos.

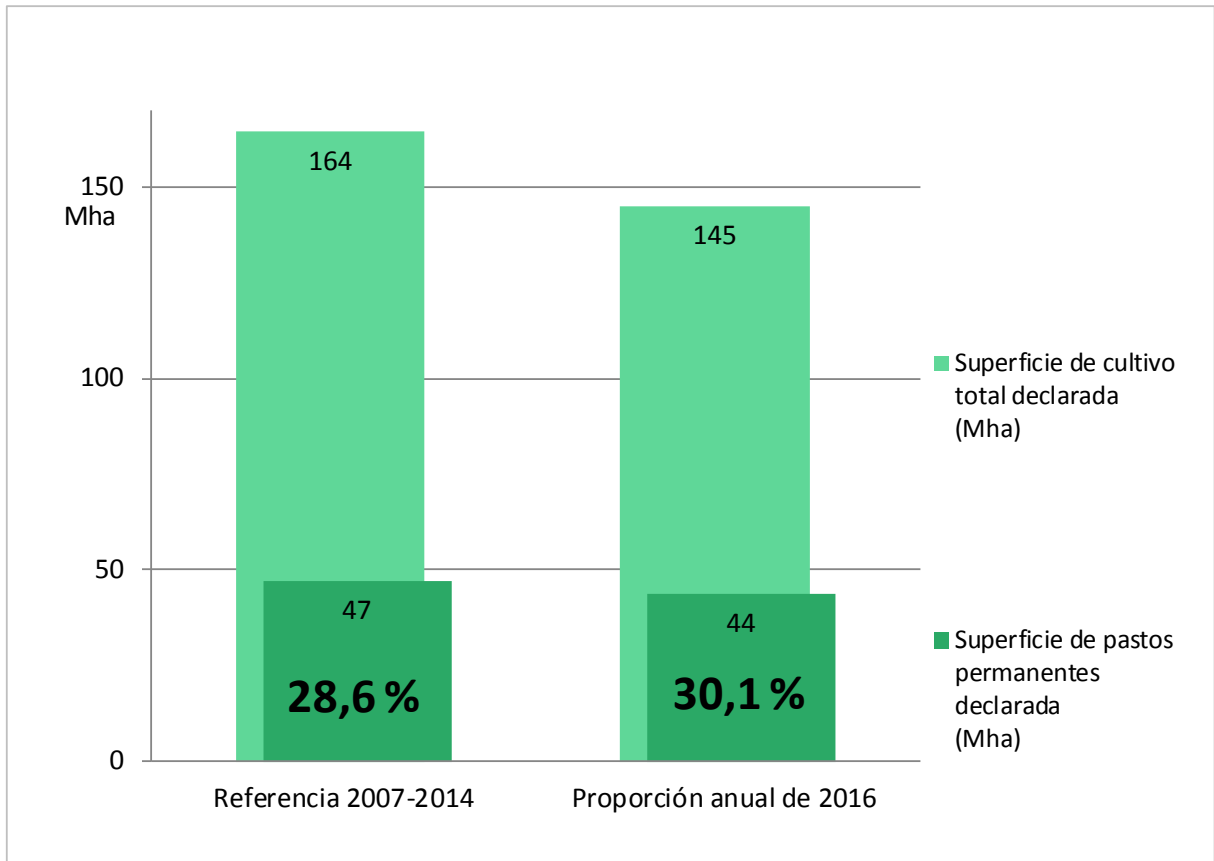
42. Asimismo, la Comisión reconoció que el establecimiento de un requisito para los cultivos de leguminosas en el marco de la diversificación de cultivos podía mejorar los beneficios climáticos y medioambientales de la medida. Pero esta idea contemplada en la propuesta de la Comisión no se aceptó por temor a que dicho requisito no fuese compatible con las normas de la OMC⁴⁹. Finalmente, los cultivos de leguminosas se incorporaron a la ecologización como uno de los tipos de SIE (cultivos fijadores de nitrógeno).

El efecto de la protección de los pastos en las emisiones netas de las tierras de cultivo podría ser mayor si su orientación fuera más específica

43. La **ilustración 7** muestra que la proporción de pastos permanentes de la UE, que en la actualidad es de aproximadamente el 30 %, no ha cambiado mucho durante la última década. Sin embargo, el aumento de 1,5 puntos porcentuales entre la proporción de referencia aplicable en 2007-2014 (que se basaba principalmente en los datos de 2005) y la proporción anual de 2016 oculta una pérdida de más de 3 millones de hectáreas de pastos permanentes declarados, lo que representa una reducción del 7,2 %.

⁴⁹ La Organización Mundial del Comercio, de la cual forma parte la UE, se ocupa de las normas de comercio entre naciones, las cuales prohíben o limitan las subvenciones públicas que distorsionan el comercio. En el contexto agrícola, las subvenciones que se considera que no distorsionan el comercio tienden a disociarse de la producción, es decir, no se relacionan con un cultivo específico.

Ilustración 7 – Pese al aumento de la proporción de pastos permanentes durante la última década, la superficie real declarada como pastos permanentes es más pequeña



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

44. La proporción de pastos permanentes aumentó principalmente debido a que la disminución de la superficie declarada como pastos permanentes, el numerador del cociente, fue más lenta que la disminución del denominador, es decir, el total de las tierras de cultivo declaradas. Estas últimas disminuyeron un 11,7 % (una pérdida de más de 19 millones de hectáreas). Además, la actual definición de pasto permanente es más amplia que en el pasado, puesto que incluye tierras de pastoreo donde no predominan las gramíneas ni otros forrajes herbáceos. Las cifras para el conjunto de la UE revelan variaciones importantes en los Estados miembros (véase el [anexo I](#)).

45. La designación de pastos permanentes como pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental protege adicionalmente estos pastos de la conversión en una parcela concreta. Pero esta protección adicional tiene un alcance limitado: los pastos

permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental abarcan aproximadamente el 14 % del total de pastos permanentes de la UE (porcentaje que varía notablemente entre los Estados miembros).

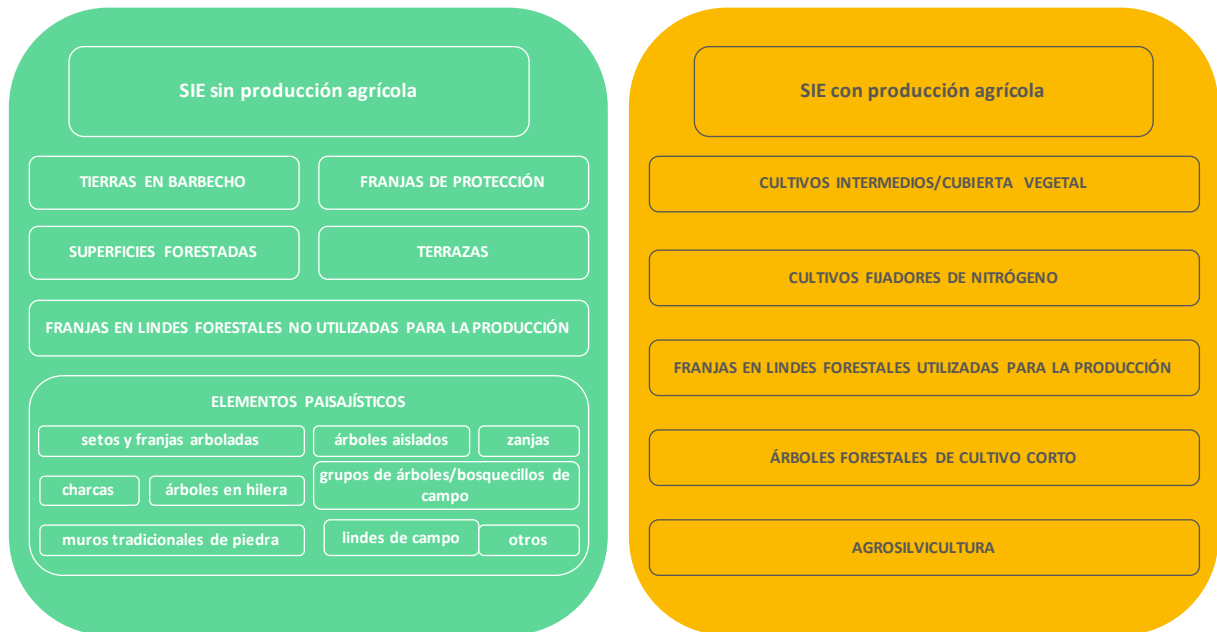
46. Además, tal como se muestra en el **anexo II**, en torno al 96 % de los pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental se sitúa fuera de las zonas de la Red Natura 2000, que abarcan solo el 18 % del total de pastos permanentes de la UE. Habida cuenta de que las zonas de la Red Natura 2000 se definieron en función de criterios relacionados con la biodiversidad, la concentración de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental dentro de estas zonas resulta positiva para la biodiversidad. No obstante, a fin de mantener las reservas de carbono, que es el principal objetivo de la práctica de ecologización de mantener pastos permanentes, la protección de dichos pastos frente a la conversión o el labrado debe centrarse en las parcelas que ya tengan un alto contenido de carbono acumulado en el suelo, muchas de las cuales es probable que se encuentren fuera de las zonas de la Red Natura 2000. Hasta el momento, solo seis Estados miembros han decidido designar pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental fuera de las zonas de la Red Natura 2000⁵⁰.

El predominio de superficies de interés ecológico productivas, junto a unos requisitos de gestión insuficientes reducen los posibles beneficios que puede aportar la ecologización a la biodiversidad

47. Según se señala en el **apartado 9**, una de las decisiones que deben adoptar los Estados miembros con respecto a la aplicación de la ecologización es la selección de tipos de SIE, para lo que disponen de una lista de 19 tipos de SIE diferentes, cinco de los cuales son compatibles con la producción agrícola (véase la **ilustración 8**). Los veintiocho Estados miembros incluyeron SIE productivas en su selección.

⁵⁰ Bélgica (Flandes), República Checa, Italia, Letonia, Luxemburgo y Reino Unido (Gales).

Ilustración 8 – SIE productivas y no productivas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de la legislación y los datos del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 121 final.

48. Los indicadores de realización en materia de ecologización notificados por los Estados miembros (que se resumen en el **anexo III**) muestran una predominancia de SIE productivas (principalmente cultivos fijadores de nitrógeno y cultivos intermedios) en las explotaciones agrícolas. En 2015, su proporción de SIE declaradas por los agricultores era del 54 % y aumentó al 58 % el año siguiente. Los cultivos fijadores de nitrógeno son el tipo de SIE productiva más común, seguidos de los cultivos intermedios.

49. Dos estudios de 2016⁵¹ señalan que las dos principales SIE productivas —los cultivos intermedios y los cultivos fijadores de nitrógeno— no aportan beneficios significativos para la biodiversidad, pero pueden contribuir a mejorar el agua y el suelo, así como a incrementar los niveles de carbono orgánico del suelo de las tierras cultivables⁵².

50. Los requisitos adicionales que tienen que ver con prácticas de gestión específicas, como las restricciones en el uso de fertilizantes y plaguicidas o los períodos mínimos que debe permanecer la cubierta vegetal en un terreno, desempeñan un papel importante a la hora de determinar la repercusión de las diferentes SIE en la biodiversidad. De los cinco Estados miembros que ha examinado el Tribunal, únicamente los Países Bajos introdujeron requisitos ligados a prácticas de gestión (que limitaban el uso de productos fitosanitarios a los cultivos intermedios) que excedían el mínimo requerido por la normativa de la UE. Además, el último informe de la Comisión sobre las SIE⁵³ concluye que pocos Estados miembros seleccionaron opciones destinadas a lograr que la obligación relativa a las superficies de interés ecológico fuese más eficaz desde el punto de vista medioambiental. La Comisión abordó este problema en su reciente modificación⁵⁴ del Derecho derivado, por la

⁵¹ Underwood, Evelyn; Tucker, Graham: «Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity» [La selección de superficies de interés ecológico y su posible repercusión en la biodiversidad], Institute for European Environmental Policy (Instituto para la Política Ambiental Europea), noviembre de 2016.

«Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers» [Medidas ecológicas para la ecologización: mejora de las superficies de interés ecológico de la UE para la biodiversidad y los agricultores], Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, diciembre de 2016.

⁵² Arwyn Jones y otros (CCI): «CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestproporciónn in agricultural soils, Options and implications for agricultural production» [Preservación y retención del carbono en los suelos agrícolas – Opciones e implicaciones para la producción agrícola], informe final de 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final de 29 de marzo de 2017.

⁵⁴ Reglamento Delegado (UE) n.º 2017/1155 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 en lo que se refiere a las medidas de control relativas al cultivo de cáñamo, determinadas disposiciones sobre el pago de ecologización, el pago para los jóvenes agricultores que ejercen control de una persona jurídica, el cálculo del importe unitario en el marco de la ayuda asociada voluntaria, las fracciones de derechos de ayuda y determinados requisitos de notificación relativos al régimen de pago único por superficie y de la ayuda asociada voluntaria, y por el que se modifica el anexo X del

que se introduce la prohibición del uso de plaguicidas en SIE productivas. Esta misma modificación introdujo también una serie de medidas de simplificación (véase el **apartado 66**).

Los Estados miembros utilizan la flexibilidad de las normas de ecologización para limitar la carga soportada por los agricultores y por ellos mismos y no para maximizar los beneficios medioambientales y climáticos previstos

51. Los Estados miembros disponen de un grado de discrecionalidad importante a la hora de aplicar la ecologización, sobre todo con respecto a la selección de tipos de SIE y la designación de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental⁵⁵.

52. En los cinco Estados miembros examinados por el Tribunal, la principal justificación de las decisiones adoptadas era limitar la carga para los agricultores y las autoridades. Por lo general, los Estados miembros han dado prioridad a los tipos de SIE que ya eran una característica común de su práctica agrícola habitual. También se tuvieron en cuenta las dificultades técnicas al verificar determinadas SIE y la implantación de sistemas informáticos para determinadas superficies (véase el **apartado 67** y el **recuadro 5**), por lo que maximizar los beneficios medioambientales y climáticos de la ecologización pasó a un segundo plano.

53. De los cinco Estados miembros, solo dos (los Países Bajos y Polonia) encargaron estudios o dictámenes de expertos para analizar el impacto medioambiental y climático de las diferentes opciones de ecologización. En los dos Estados miembros, las autoridades decidieron no seguir determinadas recomendaciones fundamentales y prefirieron opciones que requerían menos esfuerzo por parte de los agricultores (véase el **cuadro 2**).

Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 167 de 30.6.2017, p. 1).

⁵⁵ En el momento de decidir sobre la designación de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental, los Estados miembros poseen plena discreción sobre los pastos permanentes situados fuera de las superficies de Natura 2000, mientras que para los que se encuentran en las zonas de Natura 2000, tienen que tener en cuenta los objetivos de la UE relativos a la protección de especies y hábitats.

Cuadro 2 – Uso selectivo por parte de los Estados miembros de las recomendaciones científicas sobre la aplicación de la ecologización

Tipo de SIE	¿recomendada por los expertos en vista de los beneficios que aporta a la biodiversidad?	seleccionada por las autoridades de los Estados miembros	las autoridades de los Estados miembros ¿siguieron las recomendaciones de los expertos?
Países Bajos			
Lindes de campo	✓	✓	✓
Tierras en barbecho	✗	✗	✓
Árboles forestales de cultivo corto	✗	✓	✗
Cultivos fijadores de nitrógeno	✗	✓	✗
Cultivos intermedios	✗	✓	✗
Polonia			
Franjas de protección	✓	✓	✓
Zanjas	✗	✓	✗
Árboles forestales de cultivo corto	✗	✓	✗

Fuente: resultados de las auditorías del TCE.

54. La Comisión supervisa la manera en que los Estados miembros aplican la ecologización, según se describe en el **apartado 69**, pero, como se ilustra en el **recuadro 3**, apenas tiene competencia para presionar a los Estados miembros para que adopten un enfoque medioambiental más firme con respecto a la aplicación de la ecologización.

Recuadro 3 – Los beneficios de los cultivos fijadores de nitrógeno para la biodiversidad no se han demostrado de forma convincente

La selección de tipos de SIE que efectúan los Estados miembros no requiere la aprobación de la Comisión, pero los Estados miembros que seleccionen cultivos fijadores de nitrógeno están obligados a enumerar todas las especies que pretendan autorizar y a explicar la forma en que estos cultivos benefician a la biodiversidad. Con este requisito se contrarresta en cierta medida el temor de que la contribución de los cultivos fijadores de nitrógeno a la biodiversidad sea insignificante (véase el **apartado 49**).

Los cinco Estados miembros que examinó el Tribunal permitieron que los agricultores cumplieren la obligación relativa a las superficies de interés ecológico con cultivos fijadores de nitrógeno. De ellos únicamente Francia aportó a la Comisión una justificación específica para cada una de las especies seleccionadas. El resto de Estados miembros limitaron su análisis a argumentos genéricos a favor de los cultivos fijadores de nitrógeno en general.

El Tribunal consideró que, en tales situaciones, la Comisión puede pedir —y con frecuencia lo hace— una justificación adicional más específica, en especial para las plantas cuya contribución a la biodiversidad resulte especialmente dudosa (como es el caso de la soja). No obstante, la Comisión no puede impedir que los Estados miembros seleccionen especies cuyo valor para la biodiversidad no se haya demostrado.

La repercusión de la ecologización en las medidas medioambientales del segundo pilar es limitada

55. Uno de los efectos positivos que cabría esperar de la introducción de la ecologización es el cambio de un enfoque centrado en el gasto en materia de desarrollo rural a actuaciones de mayor calado relacionadas con el clima y el medio ambiente. Ahora bien, no se han hallado indicios de que se haya producido un cambio positivo de estas características.

56. En los cinco Estados miembros examinados, el Tribunal comparó los tipos de operaciones actuales (es decir, los diferentes paquetes de compromiso a los que se pueden adherir los agricultores) en virtud de la medida agroambiental y climática con los tipos de operaciones correspondientes del período de programación anterior (2007-2013). Partiendo de esta información, se evaluó si los Estados miembros habían aumentado el nivel de

referencia para la medida agroambiental y climática, y si dicho cambio se podría atribuir a la introducción de la ecologización.

57. En general, el análisis demostró una gran continuidad en las operaciones en virtud de la medida agroambiental y climática. Los compromisos propuestos actualmente a los agricultores son a menudo idénticos a los aplicables durante el período 2007-2013. El Tribunal observó que el nivel de referencia de casi todos los tipos de operación analizados no se ha aumentado durante el período 2014-2020 (al menos no en ningún aspecto relacionado con la ecologización). Y en la mayoría de los casos ni siquiera fue necesario porque el nivel de referencia del período anterior ya superaba los requisitos de ecologización. En otros casos, los compromisos en cuestión no tenían nada en común con las prácticas de ecologización.

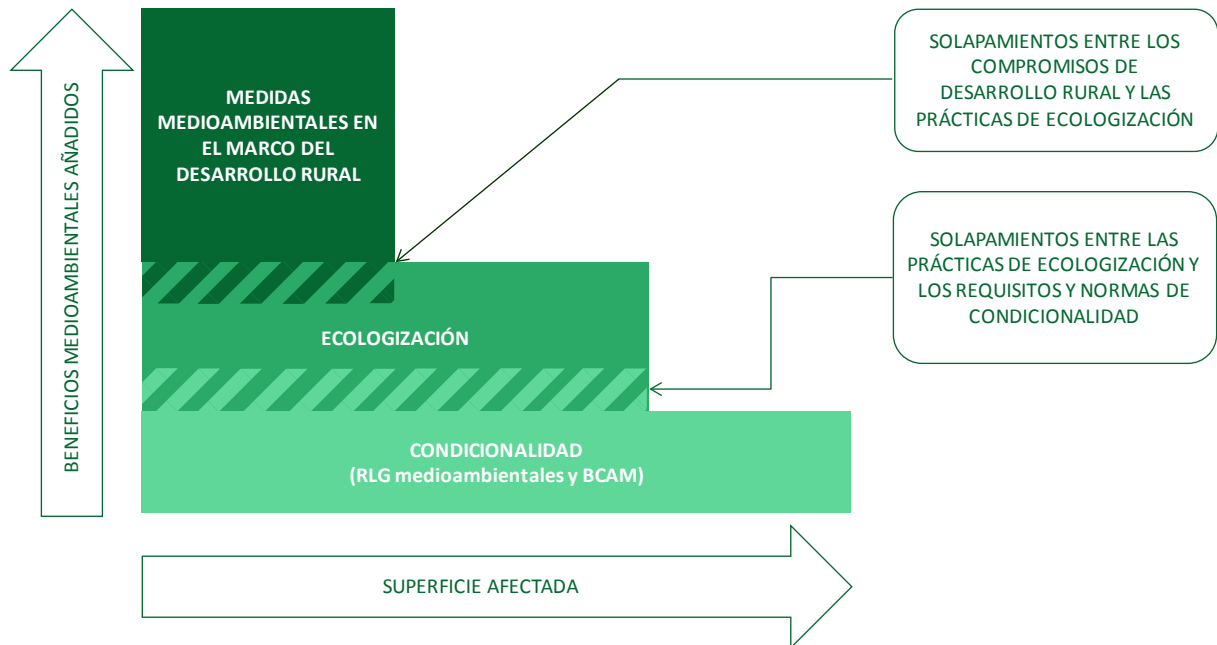
La ecologización aumenta la complejidad de la PAC

La ecologización se solapa con otros instrumentos medioambientales de la PAC pero la Comisión y los Estados miembros mitigan el riesgo consiguiente de peso muerto y de doble financiación

58. El modelo piramidal integrado por tres instrumentos ecológicos de la PAC, analizado en el **apartado 7** y reproducido en la **ilustración 1**, es una representación idealizada del principio de que la ecologización debe ir más allá del régimen de condicionalidad y constituir la base de referencia para las medidas en materia de desarrollo rural⁵⁶. En realidad, no siempre sucede así y existen solapamientos significativos entre la ecologización y los otros dos estratos de la pirámide, tal como se representa en la **ilustración 9**.

⁵⁶ El concepto «base de referencia», en este contexto, denota el nivel de servicio público (en este caso, una práctica agrícola beneficiosa para el medio ambiente) que se exige a un beneficiario (en este caso, un agricultor que participe en una medida medioambiental en virtud del desarrollo rural) sin recibir remuneración a cambio. Solo se pueden compensar aquellos servicios (compromisos) que superen la base de referencia.

Ilustración 9 – Solapamientos entre la ecologización y otros instrumentos medioambientales de la PAC

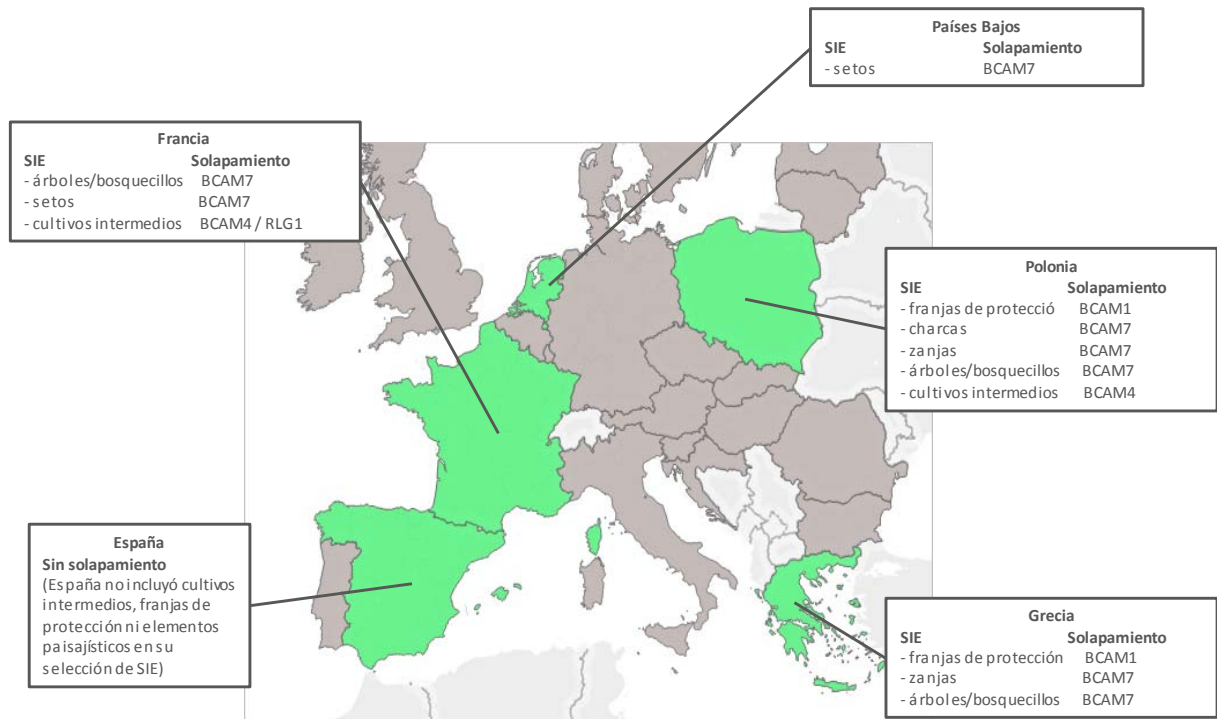


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos del documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2016) 218 final.

Los solapamientos entre la ecologización y el régimen de condicionalidad son comunes pero el riesgo de peso muerto se ve atenuado por las diferencias existentes en los requisitos detallados

59. Los solapamientos entre la ecologización y el régimen de condicionalidad tienen que ver con determinadas funciones o prácticas que están protegidas o que se exigen en virtud de las BCAM o los RLG y que, al mismo tiempo, se puede afirmar que satisfacen el requisito relativo a las superficies de interés ecológico. Entre los principales tipos de SIE afectados se incluyen los cultivos intermedios, las franjas de protección y varios tipos de elementos paisajísticos. Tal como se muestra en la **ilustración 10**, el Tribunal halló dichos solapamientos en cuatro de los cinco Estados miembros seleccionados.

Ilustración 10 – Solapamientos entre la ecologización y la condicionalidad observados en cuatro de los cinco Estados miembros examinados



Fuente: TCE a partir de las conclusiones de auditoría para Grecia, España, Francia, los Países Bajos y Polonia.

60. Dichos solapamientos generan un efecto de peso muerto que, en la mayoría de ocasiones, se ve atenuado por las diferencias que existen entre los requisitos de ecologización y los del régimen de condicionalidad (por ejemplo, en el caso de los cultivos intermedios, la ecologización requiere una combinación de, como mínimo, dos plantas, mientras que con arreglo a la BCAM4 o al RLG1, normalmente basta con una única especie).

61. En general, los Estados miembros examinados no establecieron restricciones, procedimientos o comprobaciones adicionales para evitar o limitar el efecto de peso muerto en el pago de ecologización debido al solapamiento con los requisitos del régimen de condicionalidad; con una salvedad: en los Países Bajos, los cultivos intermedios requeridos por el RLG1 no se pueden declarar como SIE.

Los Estados miembros suelen gestionar adecuadamente los solapamientos entre la ecologización y el desarrollo rural (segundo pilar de la PAC)

62. Los solapamientos entre la ecologización y las medidas medioambientales en el marco del desarrollo rural, como por ejemplo la medida agroambiental y climática⁵⁷, se producen cuando los agricultores contraen compromisos en virtud del segundo pilar que tienen una naturaleza similar a los requisitos de ecologización estándar. Dicho solapamiento se produce porque la legislación de la UE no exige que las obligaciones de ecologización se incluyan en el nivel de referencia de desarrollo rural correspondiente⁵⁸. Sin embargo, las normas de la UE⁵⁹ obligan a los Estados miembros a evitar cualquier doble financiación de las prácticas de ecologización por medio de la reducción de las cantidades abonadas a los agricultores en el marco del desarrollo rural cuando sea necesario. La Comisión publicó orientaciones pormenorizadas para los Estados miembros sobre cómo evitar esta doble financiación (véase asimismo el **apartado 68**).

63. En los quince Estados miembros incluidos en la fiscalización del Tribunal (cinco por medio de visitas de control o videoconferencias y diez por medio de un estudio, véase el **apartado 12**) se han examinado diferentes tipos de operaciones (es decir, diferentes paquetes de compromisos) en virtud de la medida agroambiental y climática. El Tribunal observó que aproximadamente un tercio de los tipos de operaciones de la muestra incluía compromisos que se solapaban con los requisitos de ecologización, y también halló que los Estados miembros eran, en general, conscientes de estos solapamientos y habían concebido procedimientos específicos, en algunos casos bastante complejos, para descartar la posible doble financiación.

⁵⁷ La medida agroambiental y climática no es la única medida de desarrollo rural que puede solaparse con los requisitos de ecologización. Este riesgo también afecta a otras tres medidas menos importantes en términos financieros: la agricultura ecológica, la forestación y la Red Natura 2000 y la Directiva marco sobre el agua.

⁵⁸ El artículo 28, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 establece que el nivel de referencia de la medida agroambiental y climática tiene que cubrir los requisitos relacionados con la condicionalidad, la actividad agrícola y la utilización de abonos y productos fitosanitarios.

⁵⁹ Artículo 28, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

64. El **recuadro 4** facilita ejemplos de los típicos solapamientos entre los compromisos en virtud de la medida agroambiental y climática y las prácticas de ecologización, y los diferentes métodos empleados por los Estados miembros para evitar la doble financiación.

Recuadro 4 – Diferentes solapamientos entre los compromisos en virtud de la medida agroambiental y climática y las prácticas de ecologización, y diferentes formas de abordar el riesgo de doble financiación

En España (Castilla y León), los agricultores que se inscribieron en uno de los tipos de operaciones de la medida agroambiental y climática contrajeron el compromiso de plantar alfalfa en el 15 % de la superficie contratada. En este país, las superficies donde se cultiva alfalfa, que es un cultivo fijador de nitrógeno, también se pueden declarar como SIE. La doble financiación se evita por medio de una restricción, que consiste en una comprobación automática en el sistema informático, que impide que la misma superficie se contabilice al mismo tiempo para el compromiso del segundo pilar y para la obligación relativa a las SIE.

En Francia (Aquitania), determinados tipos de operaciones de la medida agroambiental y climática incluyen un compromiso relacionado con la diversificación de cultivos. La doble financiación relacionada con la obligación de ecologización correspondiente se evita porque el pago de desarrollo rural solo cubre el coste adicional de incorporar un cuarto cultivo a la combinación. Esto significa que, en este caso en particular, el requisito de ecologización relativo a los tres cultivos se incluye, de hecho, en el nivel de referencia del segundo pilar.

La complejidad de las normas de ecologización entraña problemas de ejecución que la Comisión ha resuelto en parte

65. Los agricultores critican la ecologización por la complejidad de sus normas. En su respuesta a la consulta pública sobre el primer año de aplicación de las obligaciones de ecologización, COPA-COGECA, una organización que representa a los agricultores a escala de la UE, afirmó que las normas para aplicar todas las prácticas de ecologización dificultaban no solo su cumplimiento, sino también su comprensión.

66. En su «Revisión de las medidas de ecologización después de un año de aplicación»⁶⁰, la Comisión propuso simplificar y armonizar determinados requisitos de ecologización siempre que esto no implicase reducir los beneficios medioambientales. En el documento se enumeraban posibles mejoras, como por ejemplo la fusión de determinados tipos de SIE similares (por ejemplo, las franjas de protección y las lindes de campo), la relajación de determinadas limitaciones en cuanto a las prácticas de gestión y los plazos, y el aumento de la tolerancia con respecto al tamaño y la ubicación de los elementos paisajísticos. La Comisión incluyó estas medidas de simplificación en su reciente modificación⁶¹ del Derecho derivado. Esta misma modificación introdujo también la prohibición de utilizar plaguicidas en las SIE productivas (véase el **apartado 50**).

67. La aplicación de las obligaciones de ecologización no constituyó una tarea fácil para los Estados miembros. En primer lugar, supuso un esfuerzo financiero y organizativo considerable. Los Estados miembros que optaban por tipos de SIE de carácter permanente (es decir, todos los elementos paisajísticos —excepto las lindes de campo—, pero también las terrazas, hectáreas dedicadas a la agrosilvicultura, superficies con árboles forestales de cultivo corto y superficies forestadas) tuvieron que adaptar todos los sistemas informáticos existentes, en particular el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)⁶².

El **recuadro 5** ilustra la forma en que la carga asociada al establecimiento de la capa de SIE puede afectar a las superficies de interés ecológico seleccionadas por los Estados miembros.

Recuadro 5 – La gran carga asociada al establecimiento de la capa de SIE

En un principio, las autoridades españolas tenían la intención de incluir los elementos paisajísticos en su selección de tipos de SIE, teniendo en cuenta los importantes beneficios medioambientales que ofrecen, pero terminaron por cambiar de opinión debido a las dificultades que entrañaban y a los retrasos relacionados con el registro de todos los elementos paisajísticos en el SIP.

⁶⁰ SWD(2016) 218 final de 22 de junio de 2016.

⁶¹ Reglamento Delegado (UE) 2017/1155 de la Comisión.

⁶² Véase asimismo el Informe Especial n.º 25/2016 «Sistema de identificación de parcelas agrícolas: herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, aunque su gestión podría mejorarse» (<http://eca.europa.eu>).

68. Además, los Estados miembros consideraron que algunas de las normas de ecologización eran confusas y consultaron a la Comisión sobre diversos aspectos de la aplicación del pago de ecologización. La Comisión publicó estas preguntas junto con sus respuestas en una plataforma web específica y accesible a todos los Estados miembros. En el **recuadro 6** se facilita un ejemplo de las preguntas formuladas. Esa misma plataforma se utilizó para difundir otras orientaciones relativas a la ecologización: conclusiones de las reuniones de los grupos de expertos y documentos de orientación en los que se resumían los aspectos más importantes de la aplicación. Los cinco Estados miembros examinados estaban generalmente satisfechos con la calidad y puntualidad de la orientación recibida de la Comisión.

Recuadro 6 – Ejemplos de la complejidad de las normas de ecologización

Algunos Estados miembros preguntaron cómo evaluar el cumplimiento de los requisitos de diversificación de cultivos cuando solo una parte de la explotación agrícola es ecológica. La Comisión aclaró que, en general, la ecologización solo afecta a la parte no ecológica de la explotación agrícola. Esto significa que las tierras cultivadas ecológicamente no cuentan de cara a los límites de superficie establecidos para la diversificación de cultivos. No obstante, si las tierras que no se cultivan ecológicamente superan las 10 hectáreas, deben cultivarse los productos requeridos en esa tierra cultivable y los cultivos ecológicos no se tienen en cuenta a efectos de la diversificación de cultivos. Los agricultores cuyas explotaciones agrícolas sean parcialmente ecológicas también pueden optar por aplicar las tres prácticas de ecologización a la totalidad de la explotación.

69. La Comisión tiene el cometido de supervisar la aplicación de la ecologización por parte de los Estados miembros. Una parte importante de este cometido es comprobar periódicamente las diferentes notificaciones que los Estados miembros tienen que presentar con respecto a sus opciones de ecologización y los resultados de la ecologización de cada explotación. El Tribunal considera que la Comisión ha desempeñado bien estas tareas. En particular, la Comisión identifica y supervisa sistemáticamente con los Estados miembros pertinentes los diferentes problemas relacionados con la presentación tardía de información⁶³ o con la aplicación incorrecta de las normas de la UE. Sin embargo, tal como

⁶³ En torno al 25 % de las notificaciones que tienen que ver con la ecologización se presentan tarde.

se ilustra en el **apartado 54** y en el **recuadro 3**, la Comisión no puede obligar a los Estados miembros a favorecer las opciones de ecologización que sean más beneficiosas para el medio ambiente y el clima.

Las prácticas de ecologización se parecen a las BCAM pero implican sanciones más elevadas en caso de incumplimiento

70. Antes de que se introdujese la ecologización, el único vínculo entre los pagos directos de la PAC y los objetivos medioambientales y climáticos de la UE era el régimen de condicionalidad. Igual que ocurre con la ecologización, la condicionalidad es obligatoria para los agricultores que se beneficien de los pagos directos de la PAC. La diferencia es que no se recompensa el cumplimiento de las obligaciones de condicionalidad. El incumplimiento de la condicionalidad puede dar lugar a sanciones que reducen todos los pagos directos al beneficiario (normalmente entre un 1 % y un 5 %). En el marco de la ecologización, el agricultor recibe un pago específico por cumplir prácticas obligatorias. Las reducciones por incumplimiento se ajustan en líneas generales a la superficie no conforme que se expresa como porcentaje de la superficie agrícola total sujeta a las obligaciones de ecologización y pueden ascender hasta el 100 % del pago⁶⁴. A partir de 2017, además de estas reducciones, se aplicarán sanciones administrativas cuando la reducción inicial sea superior al 3 %. Estas sanciones se limitarán al 20 % del pago de ecologización del agricultor para el año de solicitud de 2017 y al 25 % a partir del año de solicitud del 2018 en adelante.

71. En la práctica, la ecologización funciona de forma bastante similar a la condicionalidad⁶⁵. El pago de ecologización se presenta como una forma de remunerar los bienes públicos relacionados con el clima y el medio ambiente que proporcionan los agricultores. No obstante, también se puede considerar que este régimen es un mecanismo que penaliza el incumplimiento de un conjunto de condiciones medioambientales y climáticas básicas (similares a las BCAM) ligadas al régimen de ayuda a la renta. La única

⁶⁴ El Reglamento Delegado n.º 640/2014 contiene las normas detalladas.

⁶⁵ Véase asimismo el Informe Especial n.º 26/2016: «El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada» (<http://eca.europa.eu>).

diferencia significativa con respecto a la condicionalidad es que, en el marco de la ecologización, las sanciones en caso de infracción sustancial serían normalmente superiores.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

72. La principal pregunta de auditoría de este informe es si la ecologización ha logrado mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC con arreglo al conjunto de objetivos establecidos en la legislación de la UE.

73. La respuesta del Tribunal a esta pregunta es negativa y su conclusión general es que resulta poco probable que la ecologización, en su forma actual, mejore significativamente el comportamiento medioambiental y climático de la PAC.

74. Y para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó:

- a) la lógica de intervención, la existencia de objetivos de ecologización claros y suficientemente ambiciosos y la justificación del presupuesto asignado a la política (véanse los **apartados 13 a 25**);
- b) los beneficios que puede aportar la ecologización en materia de clima y medio ambiente (véanse los **apartados 26 a 57**);
- c) la complejidad que añade la ecologización a la PAC (véanse los **apartados 58 a 71**);

75. La ecologización persigue dos objetivos diferentes: por un lado, pretende mejorar el comportamiento medioambiental y climático de la PAC y, por otro, como pago directo de la PAC, seguir siendo instrumento para complementar los ingresos de los agricultores. Solo el primero de estos objetivos se recoge explícitamente en la legislación (véanse los **apartados 13 y 14**).

76. El pago de ecologización carece de una lógica de intervención plenamente desarrollada. La Comisión no ha fijado objetivos específicos ni especificado de otro modo qué se espera lograr con la ecologización en relación con el clima y el medio ambiente. Toda evaluación de la eficacia de la política se verá afectada, además, por el conocimiento parcial de la situación de referencia, en particular por lo que se refiere a la biodiversidad y la calidad del suelo, así como al contenido de carbono orgánico (véanse los **apartados 15 y 16**).

77. La propuesta inicial de la Comisión en materia de ecologización era más ambiciosa desde el punto de vista medioambiental. La posterior dilución del contenido medioambiental de la política no modificó el nivel de financiación propuesto que, desde el principio, se estableció que ascendería a un 30 % de los pagos directos de la PAC. De media, las subvenciones de ecologización superan notablemente el coste (y la pérdida de ingresos) que supone el cumplimiento de los requisitos de ecologización para los agricultores. Esto se debe a que el presupuesto de ecologización se fijó sin establecer una relación con el grado de ambición medioambiental de la política. En esencia, la ecologización sigue siendo un régimen de ayuda a la renta (véanse los **apartados 17 a 25**).

78. Además, es poco probable que la ecologización aporte beneficios importantes en materia de clima y medioambiente, principalmente por el notable efecto de peso muerto de la política. Este efecto de peso muerto se debe principalmente al hecho de que los requisitos de ecologización son generalmente poco exigentes y reflejan en gran medida las prácticas agrícolas habituales. Además, debido a las amplias exenciones, la mayoría de los agricultores (el 65 %) pueden beneficiarse del pago de ecologización sin estar realmente sujetos a las obligaciones correspondientes. Como resultado, la ecologización solo propicia un cambio positivo en las prácticas agrícolas en un porcentaje muy limitado de las tierras de cultivo de la UE. El Tribunal calcula que los agricultores crearon nuevas SIE e incrementaron la diversificación de cultivos solo en aproximadamente el 3,5 % de la tierra cultivable, es decir en torno al 2 % de todas las tierras de cultivo de la UE. Además, según un estudio del CCI, los nuevos requisitos de ecologización relacionados con los pastos permanentes únicamente lograron cambiar las prácticas agrícolas en el 1,5 % de las tierras de cultivo de la UE. En conjunto, alrededor del 5 % de las tierras cultivadas en la UE se reasignaron debido a la ecologización (véanse los **apartados 26 a 39**).

79. Asimismo, el Tribunal observó que determinadas limitaciones de diseño disminuyeron la eficacia de las tres prácticas de ecologización. La diversificación de cultivos no pudo aportar todos los beneficios medioambientales de la rotación. La designación de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental se basó principalmente en criterios relacionados con la biodiversidad y pastos permanentes con alto contenido de carbono mal seleccionados fuera de las superficies de la Red Natura 2000. Por último, la

predominancia de tipos de SIE productivas, junto con la falta de requisitos de gestión significativos, limitó el impacto positivo de las SIE en la biodiversidad (véanse los **apartados 40 a 50**).

80. Los Estados miembros disponen de un grado de flexibilidad importante a la hora de aplicar la ecologización, sobre todo con respecto a la selección de tipos de SIE y la designación de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental. En general, el Tribunal observó que esta flexibilidad no se utiliza para maximizar los beneficios medioambientales y climáticos de la política. Los Estados miembros no intentan identificar ni abordar necesidades medioambientales y climáticas específicas con prácticas de ecologización, sino que se esfuerzan por aplicar la ecologización de forma que se minimice la carga soportada por ellos mismos y por los agricultores. La Comisión no tiene poder suficiente para presionar a los Estados miembros para que escojan opciones de ecologización que ofrezcan mayores beneficios medioambientales (véanse los **apartados 51 a 54**).

81. La ecologización apenas ha repercutido en el nivel de referencia de las medidas medioambientales del segundo pilar, principalmente porque los compromisos propuestos a los agricultores en virtud de estas medidas ya eran superiores a los requisitos de ecologización, incluso antes de que se introdujese el pago correspondiente (véanse los **apartados 55 a 57**).

82. La ecologización añade una complejidad considerable a la PAC que no está justificada por los resultados que cabe esperar de su aplicación (véanse los **apartados 78 a 81**). Esta complejidad se debe, entre otras cosas, a la forma en que la ecologización se solapa con el resto de instrumentos medioambientales de la PAC (el régimen de condicionalidad y las medidas medioambientales del segundo pilar), lo que genera un riesgo de peso muerto y de doble financiación. Determinadas decisiones y acciones por parte de la Comisión y de los Estados miembros mitigan estos riesgos. La reciente modificación del Derecho derivado ha abordado algunas de las inquietudes de los agricultores y los Estados miembros con respecto a la complejidad de la política. Además, el Tribunal observó que la supervisión efectuada por la Comisión en relación con la aplicación de la ecologización por parte de los Estados miembros fue buena (véanse los **apartados 58 a 69**).

83. La similitud entre la ecologización y las BCAM reside, en esencia, en que son un conjunto de condiciones medioambientales básicas aplicables al régimen de ayuda a la renta. Lo que la diferencia de las BCAM es que las posibles sanciones por incumplimiento son más elevadas (véanse los **apartados 70 y 71**).

Recomendación 1

En la próxima reforma de la PAC, la Comisión debería desarrollar una lógica de intervención completa para sus actuaciones medioambientales y climáticas en relación con la agricultura, además de objetivos específicos, y basarse en conocimientos científicos actualizados de los fenómenos en cuestión.

- a) Como parte de la lógica de intervención, la Comisión debería definir las necesidades, insumos, procesos, resultados, repercusiones y factores externos correspondientes.
- b) La Comisión debería igualmente establecer objetivos específicos para la contribución de la PAC a los objetivos medioambientales y climáticos de la UE.
- c) Para poder elaborar una política eficaz y supervisar y evaluar posteriormente su aplicación, la Comisión debería desarrollar modelos y conjuntos de datos relacionados con la biodiversidad, el estado del suelo (incluido el contenido de carbono del suelo) y otras cuestiones pertinentes relacionadas con el clima y el medio ambiente.

Fecha prevista de aplicación: finales de 2019.

Recomendación 2

A modo de preparación, cuando la Comisión elabore su propuesta para la próxima reforma de la PAC debe revisar y evaluar la aplicación de la PAC actual rigiéndose por los principios siguientes:

- a) Los agricultores solo deberían tener acceso a los pagos de la PAC si cumplen un conjunto de normas medioambientales básicas:
 - estas normas tendrían que incluir los ámbitos cubiertos por las actuales BCAM y los requisitos de ecologización generalizados. Con ello se simplificaría el régimen de pagos directos de la PAC y se evitarían distinciones artificiales y confusas entre instrumentos que son esencialmente similares;

- en caso de incumplimiento de estas normas combinadas, las sanciones correspondientes habrían de constituir un elemento disuasorio suficiente;
 - A fin de evitar la doble de financiación, todas estas normas básicas tendrían que incorporarse íntegramente al nivel de referencia medioambiental de cualquier acción programada con respecto a la agricultura.
- b) Las necesidades medioambientales y climáticas locales específicas bien se pueden abordar a través de una acción programada más enérgica en relación con la agricultura que se base en:
- la consecución de los objetivos de rendimiento;
 - y una financiación que refleje una evaluación de los costes medios incurridos y los ingresos perdidos en relación con las acciones y prácticas que van más allá del nivel de referencia medioambiental.
- c) Cuando se conceda a los Estados miembros diferentes opciones para ejecutar la PAC, estos deberían demostrar, antes de su aplicación, que las opciones que han escogido son eficaces y eficientes en relación con la consecución de los objetivos de la política.

Fecha prevista de aplicación: finales de 2019.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Phil WYNN OWEN, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo en su reunión del día 15 de noviembre de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Evolución de la proporción de pastos permanentes

EM	Proporción anual de 2016			Proporción de referencia para el período 2015-2020			Proporción de referencia para el período 2007-2014		
	Superficie de cultivo total declarada	Superficie de pastos permanentes declarada	Proporción anual	Superficie de cultivo total declarada	Superficie de pastos permanentes declarada	Proporción de referencia	Superficie de cultivo total declarada	Superficie de pastos permanentes declarada	Proporción de referencia
	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL ¹	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
Total UE	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

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

ANEXO II**Principales datos sobre la aplicación de las SIE y los pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental**

EM	Total de PPS		PPS designados dentro de la Red Natura 2000			PPS designados fuera de Red Natura 2000			sin PP	PPS dentro de la Red Natura 2000		PPS fuera de la Red Natura 2000	
	(ha)	(en % de todos los PP)	(ha)	(en % de los PP dentro de N2000)		(ha)	(en % de los PP fuera de N2000)		(ha)	(ha)	(en % de todos los PP)	(ha)	(en % de todos los PP)
				(en % de todos los PPS)			(en % de todos los PPS)						
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
Total UE*	8 085 285	16%	7 558 183	93%	84%	527 102	7%	1%	49 507 520	8 962 582	18%	40 544 938	82%

* Este cuadro no incluye a Francia y Portugal por falta de datos completos, ni a Malta, que no posee pastos permanentes.

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

Principales datos sobre la aplicación de las SIE en 2016

EM	Tierra cultivable sujeta a la obligación de las SIE (ha)	SIE requeridas: 5% de tierra cultivable sujeta a la obligación de las SIE (ha)	Todas las SIE declaradas (ha)	SIE declaradas por encima del mínimo requerido (%)	SIE productivas						SIE no productivas					
					Total de SIE productivas			de las cuales			Total de SIE no productivas		de las cuales			
								Cultivos fijadores de nitrógeno		cultivos intermedios		Tierras en barbecho		elementos paisajísticos		
					(ha)	(en % de todas las SIE declaradas)	(ha)	(en % de todas las SIE declaradas)	(ha)	(en % de todas las SIE declaradas)	(ha)	(en % de todas las SIE declaradas)	(ha)	(en % de todas las SIE declaradas)	(ha)	(en % de todas las SIE declaradas)
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	no seleccionados		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	no seleccionados		9 954	25%	8 987	23%	968	2%
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	no seleccionados		58 305	52%	58 152	52%	55	0%
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	no seleccionados		1 009 038	67%	969 662	65%	no seleccionados	
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	no seleccionados		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	no seleccionados		6 140	67%	5 806	64%	224	2%
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	no seleccionados		3	16%	3	16%	0	0%
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	no seleccionados		875	1%
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	no seleccionados		31 361	81%	29 578	76%	233	1%
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	no seleccionados		2 524	1%
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	no seleccionados	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	no seleccionados		20 012	73%	20 011	73%	0	0%
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%
Total UE*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%

* Este cuadro no incluye a Francia por falta de datos completos

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

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«ECOLOGIZACIÓN: UN RÉGIMEN DE AYUDA A LA RENTA MÁS COMPLEJO, AÚN NO EFICAZ DESDE EL PUNTO DE VISTA AMBIENTAL»

RESUMEN

IV. En opinión de la Comisión, la ecologización tiene potencial para mejorar el rendimiento ambiental y climático de la PAC en comparación con el período anterior a su introducción. Por ejemplo, la obligación de establecer una superficie de interés ecológico (SIE) en un porcentaje de las tierras cultivables es nueva. La protección de pastos permanentes a nivel nacional o regional se ha reforzado mediante la limitación del margen para la conversión de estas praderas.

En general, la «ecologización» se aplica a explotaciones que representan un porcentaje importante de la superficie agrícola (el 77 % en 2016). Además, la Comisión ha reconocido en sus informes sobre la ecologización que había margen de mejora en la aplicación, y se ha adoptado una serie de cambios reglamentarios tanto con vistas a simplificar el funcionamiento del régimen como para mejorar su rendimiento ambiental. Por ejemplo, a partir de 2018 entrará en vigor la prohibición del uso de plaguicidas en las SIE, lo que supone una mejora significativa del rendimiento ambiental de las medidas de ecologización.

V. La ecologización es una ayuda a los ingresos disociada que recompensa a los agricultores por el suministro de bienes públicos básicos. En este sentido, la ecologización, que es un pago normalizado, difiere de medidas climáticas y agroambientales más concretas y ambiciosas que compensan los costes soportados y las pérdidas de ingresos en relación con los requisitos de referencia. El pago de ecologización, que está normalizado por motivos de simplificación administrativa, no pretende reflejar ni los costes para los agricultores ni el valor de los beneficios climáticos y ambientales básicos previstos. El porcentaje de pagos directos (el 30 %, además de las posibles sanciones de hasta el 7,5 % de los pagos directos) actúa como elemento disuasorio eficaz. Gracias a la considerable proporción de pagos directos y al carácter obligatorio de este pago, la práctica totalidad de los agricultores sujetos a obligaciones de ecologización llevan a cabo prácticas de este tipo, de modo que se garantiza un amplio seguimiento de las mismas.

VI. La interpretación que hace la Comisión del efecto de peso muerto no solo tiene en cuenta los cambios impuestos por las prácticas de ecologización a los agricultores, sino que también tiene en cuenta la preservación de las prácticas y superficies existentes (por ejemplo, barbechos, protección de setos, franjas de protección, etc.) que son beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Esto es tanto más válido por cuanto factores externos aumentan la actual tendencia a la intensificación y especialización de la producción. La opinión de la Comisión es que, si se considera este efecto de la ecologización, el efecto de peso muerto mencionado por el Tribunal de Cuentas (TCE) es más limitado. El potencial de la ecologización para mejorar los resultados ambientales de la PAC radica también en la superficie cubierta por las obligaciones de ecologización en la que los agricultores deben observar estos cambios o la preservación de las prácticas beneficiosas existentes.

VIII.

Primer guion: si bien la Comisión acepta el fondo de la Recomendación 1, no está en condiciones, en este momento, de asumir compromisos específicos en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020 y para la fecha prevista de aplicación. Sin embargo, ya se ha empezado a trabajar para desarrollar más la lógica de intervención de los instrumentos ambientales y relacionados con el clima de la PAC, incluida la «ecologización».

Segundo guion: la Comisión acepta la primera frase de la Recomendación 2, y ya está llevando a cabo la revisión y evaluando la aplicación de la PAC actual a la luz de las propuestas legislativas de

la Comisión para la PAC posterior a 2020. A este respecto, la Comisión ya ha elaborado dos informes sobre la aplicación de la ecologización en 2016 y 2017.

Si bien la Comisión acepta el fondo del resto de la Recomendación 2, no está en condiciones, en este momento, de asumir compromisos específicos en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020 y para la fecha prevista de aplicación.

OBSERVACIONES:

Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 16, letras a) y b), y recuadro 2:

El objetivo de la ecologización es mejorar los resultados ambientales de la PAC. Se pretende alcanzarlo mediante tres requisitos relativos a los objetivos ambientales y climáticos de biodiversidad (principalmente con las SIE), la retención de carbono (principalmente mediante la protección de los pastos permanentes) y el suelo (principalmente con la diversificación de cultivos). Obviamente, la ecologización únicamente tiene por objeto contribuir a la mejora de la situación en relación con estos retos ambientales y climáticos. Por lo que se refiere a la medición de los resultados de las medidas de ecologización con respecto a su objetivo, un indicador pertinente es la superficie cubierta por al menos una obligación de ecologización, y el objetivo es aumentar al máximo esa superficie. Como señala el TCE, es intrínsecamente difícil establecer objetivos y medir la contribución específica de las medidas de ecologización a cada uno de los retos ambientales y climáticos, debido a la multitud de factores externos e internos en juego.

Recuadro 2 — Biodiversidad y suelo: falta de claridad sobre dónde estamos y a dónde queremos ir

Suelo

La Comunicación de la Comisión sobre la «Estrategia temática para la protección del suelo» sigue siendo el marco de la UE más amplio para hacer frente a diversas formas de degradación del suelo. Desde 2006 se ha avanzado mucho mediante los pilares no legislativos, incluida la integración de las políticas de la UE de protección del suelo, y en particular la PAC. En ausencia de legislación de la UE sobre el suelo (la propuesta de Directiva Marco del Suelo [COM(2006)231] se retiró al cabo de ocho años, debido a una minoría de bloqueo en el Consejo), aún no hay objetivos específicos sobre el suelo a escala de la UE. Se han adoptado varias medidas a escala de la UE, como la creación de un grupo de expertos de la UE sobre la protección del suelo, para dar respuesta a los compromisos del 7.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE y reflexionar sobre una posible nueva iniciativa en materia de suelo a nivel de la UE. Según un inventario, publicado recientemente, de las políticas de suelo en la UE y en los Estados miembros¹, la protección del suelo se encuentra todavía dispersa en muchos instrumentos políticos.

19. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 16, letras a) y b), y recuadro 2, así como la respuesta de la Comisión al apartado 20.

b) Las repercusiones se observarán a lo largo de varios años y son consecuencia del efecto combinado de varios factores, incluidos los efectos previstos de la SIE, entre otras cosas.

20. Aunque la evaluación de impacto no indicaba la cuantificación precisa de los beneficios ambientales previstos, los objetivos de cada requisito de ecologización se definieron en el momento de su adopción por la Comisión. La superficie de interés ecológico pretendía esencialmente mejorar la biodiversidad, la protección de los pastos permanentes destinados principalmente a garantizar la

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

retención de carbono, y la diversificación de los cultivos (de manera similar a la rotación de cultivos prevista inicialmente) destinada a preservar la calidad del suelo. Para algunas prácticas, los objetivos estaban respaldados por la literatura científica existente, en particular en el caso de la diversificación de cultivos y los pastos permanentes. Los debates posteriores se centraron en los objetivos que pretendía alcanzar la ecologización, si bien no de forma cuantificada.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 23 y 24.

La ecologización es una ayuda a los ingresos disociada que recompensa a los agricultores por el suministro de bienes públicos ambientales y climáticos. En este sentido, la ecologización, que es un pago normalizado, difiere de medidas climáticas y agroambientales más concretas y ambiciosas que compensan los costes soportados y las pérdidas de ingresos en relación con los requisitos de referencia. El pago de ecologización, que está normalizado por motivos de simplificación administrativa, no pretende reflejar ni los costes para los agricultores ni el valor de los beneficios climáticos y ambientales básicos previstos. El porcentaje de pagos directos (el 30 %, además de las posibles sanciones de hasta el 7,5 % de los pagos directos) actúa como elemento disuasorio eficaz. Gracias a la considerable proporción de pagos directos y al carácter obligatorio de este pago, la práctica totalidad de agricultores sujetos a obligaciones de ecologización llevan a cabo prácticas de este tipo, de modo que se garantiza un amplio seguimiento de las mismas.

25. Puesto que la ecologización contribuye, junto con otros instrumentos políticos, a alcanzar determinados objetivos ambientales generales, como la mejora de la materia orgánica del suelo, la protección del paisaje o la calidad del agua, sería muy difícil aislar el valor económico concreto de los beneficios ambientales y climáticos previstos derivados de la ecologización en estos objetivos generales.

e) Véase la respuesta de la Comisión al apartado 16.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 29 a 31:

Por lo que respecta a las modificaciones de las prácticas, la Comisión considera que el número de explotaciones afectadas es el mejor indicador del impacto de la introducción de la ecologización. A este respecto, la Comisión señala que la ecologización supuso cambios para el 13 % de las explotaciones por lo que respecta a la diversificación de cultivos y el 37 % de las explotaciones en lo que respecta a las SIE². El impacto ambiental de estos cambios en términos de superficie es difícil de evaluar, ya que se prevén resultados beneficiosos no solo sobre el porcentaje concreto de terreno en el que se han producido cambios, sino en una zona más amplia. Tal impacto depende de las prácticas beneficiosas aplicadas.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 34.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 32 y 33.

La Comisión considera que el porcentaje de superficie cubierta por al menos una obligación de ecologización es una indicación pertinente del potencial de la ecologización para mejorar el rendimiento ambiental de la PAC. Ciertamente, refleja la zona en la que se aplican todos los requisitos de ecologización en complementariedad y sinergia, entre otras cosas, con medidas tales como BCAM y las medidas agroambientales y climáticas (AECM, por sus siglas en inglés). El impacto ambiental y climático final de la ecologización dependerá también, naturalmente, de la ambición de los requisitos aplicables a estos terrenos (tales como el aumento de la superficie de

² Véase la figura 5.

interés ecológico de un 5 % a un 7 %), pero el aspecto cuantitativo, es decir, la zona de que se trate, resulta fundamental para el resultado final. En 2016, las explotaciones sujetas a una o más obligaciones de ecologización suponían el 77 % de la superficie agrícola total. Otros indicadores de obligaciones de ecologización más específicas se utilizan también para el seguimiento de la ecologización, por ejemplo, el porcentaje de SIE en tierras de cultivo (sobre la base de las superficies declaradas por los agricultores). Estos indicadores se analizan en detalle en todos los informes disponibles sobre la ecologización, a saber, el documento de trabajo de la Comisión de 2016 y el informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las SIE de 2017.

Además, el objetivo de las obligaciones de ecologización no siempre tiene por qué ser la modificación de las prácticas agrícolas (véase la respuesta de la Comisión al apartado 34).

34. La interpretación que hace la Comisión del efecto de peso muerto no solo tiene en cuenta los cambios impuestos por las prácticas de ecologización a los agricultores, sino que también tiene en cuenta la preservación de las prácticas beneficiosas y superficies existentes, particularmente en los casos en los que factores externos potencian la tendencia a la intensificación de la producción (p. ej., la disminución de los pastos permanentes y las tierras en barbecho). Por ejemplo, por motivos de simplificación, el requisito de SIE no implica necesariamente la creación de nuevos elementos o superficies ecológicas en cada explotación que ya presente el nivel requerido de estos. No obstante, la ecologización protege y promueve el uso de estos elementos y superficies con el fin de evitar su destrucción a causa de la intensificación. Si se tuviera en cuenta esto, el efecto de peso muerto indicado por Tribunal de Cuentas sería más reducido.

39. Los agricultores ecológicos considerados «ecológicos por definición» aportan bienes públicos más allá de los bienes públicos que proporciona la ecologización. Los pequeños agricultores están exentos de obligaciones de ecologización por la necesidad de simplificación y la consideración coste-beneficio. Sin embargo, la superficie afectada por el régimen para los pequeños agricultores es limitada (7 % de la superficie con pagos directos).

45. La protección de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista ambiental (ESPG, por sus siglas en inglés) se centra principalmente en la red Natura 2000, que incluye los espacios más valiosos en relación con la biodiversidad.

46. Si bien el objetivo general de la protección de los pastos permanentes es preservar las reservas de carbono, el objetivo de la protección de la categoría específica de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista ambiental (ESPG) es preservar la biodiversidad y contribuir a alcanzar un buen estado de conservación de los hábitats de pastizales del anexo I de la Directiva 92/43/CEE, las especies del anexo II, que dependen de la gestión de los pastos, y las especies de aves protegidas por la Directiva 2009/147/CE en las zonas de protección especial que contengan pastizales. En efecto, existe una fuerte relación con algunas normas en virtud de las Directivas sobre aves y hábitats. Por lo tanto, sobre la base de la actual legislación, la mejora en los objetivos debe referirse en primera instancia a la biodiversidad.

48. Los cultivos intermedios y cultivos fijadores del nitrógeno son, en efecto, importantes en el conjunto de las SIE, pero las tierras en barbecho, que son superficies no productivas, constituyen el segundo tipo de SIE más importante, con un 38 % de la SIE en 2015. Dado que las tierras en barbecho son beneficiosas para el medio ambiente y el clima cuando se establezcan requisitos de gestión adecuados, es probable que la importancia de este tipo de SIE haga aumentar el valor añadido de las SIE.

50. La Comisión considera que la última modificación del acto delegado³, que ofrece aclaraciones de prácticas de gestión, como la prohibición de plaguicidas en SIE productivas o la mejora en la especificación del período mínimo para la cubierta vegetal, supone un paso importante hacia la mejora del estado de la biodiversidad en estas zonas. Por lo tanto, en las zonas afectadas, estos cambios deberían mejorar de forma significativa los requisitos de gestión relativos a las SIE.

54. La Comisión supervisa activamente la aplicación de la ecologización por parte de los Estados miembros y hace un seguimiento de la aplicación incorrecta de las normas de la UE. Sin embargo, existen límites a la capacidad de evaluación de la Comisión, que no está en condiciones de validar en detalle si dichas decisiones son pertinentes desde el punto de vista ambiental en situaciones nacionales o locales concretas.

57. La continuidad es una de las principales características de la ayuda agroambiental y climática. La aplicación de regímenes adecuados y que ofrezcan resultados durante más de un período de programación permite reforzar esos resultados.

Aunque puede esperarse que la introducción de la ecologización aumente la ambición ambiental de las medidas agroambientales y climáticas, esto no tiene por qué materializarse en todos los casos. En primer lugar, la ecologización no forma parte de la base de referencia para las medidas agroambientales y climáticas. Estas medidas deben evitar la remuneración de acciones que se solapen con la ecologización (lo cual, *de facto*, exige elevar el nivel de ambición de los objetivos a fin de proponer un incremento de la prima), pero pueden continuar conteniendo este tipo de acciones no remuneradas. En segundo lugar, especialmente en el caso de los compromisos relativos a la diversificación de cultivos, la incidencia de las medidas de ecologización puede resultar más fácilmente observable puesto que, con tal de mantener el apoyo, dicha diversificación ha de ser más ambiciosa de lo que exige la ecologización.

58. La Comisión considera que el riesgo de solapamiento entre la condicionalidad y la ecologización, y entre la ecologización y las medidas ambientales en el marco del desarrollo rural, se trata de forma adecuada en la normativa. En este último caso, los solapamientos entre la ecologización y los compromisos agroambientales y climáticos no están excluidos por el marco jurídico en la medida en que la ayuda se proporcione una sola vez para la misma práctica, esto es, se evite la doble financiación.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 59 y 60.

El riesgo de solapamiento entre la ecologización y la condicionalidad mencionado por el Tribunal de Cuentas está regulado por la normativa. Las características o las prácticas necesarias en el marco de la condicionalidad en los distintos Estados miembros constituyen la base para las prácticas de ecologización establecidas a nivel de la UE. Por ejemplo, es posible que los cultivos intermedios con una especie sean obligatorios en el marco de la condicionalidad, pero solo se consideren SIE si se añade una segunda especie en los cultivos intermedios. Ambos instrumentos, por lo tanto, funcionan en sinergia: la condicionalidad constituye la norma legal y la SIE fomenta un mayor impacto ambiental.

66. La revisión de la «ecologización» forma parte de la simplificación de la PAC en el marco del ejercicio REFIT de la Comisión para 2016. Ello responde al compromiso asumido por la Comisión en su declaración de 2 de abril de 2014 de examinar, después de un año de experiencia, las cargas

³ Reglamento Delegado (UE) 2017/1155 de la Comisión, de 15 de febrero de 2017, que modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 639/2014 (DO L 167 de 30.6.2017, p. 1).

administrativas, el impacto en la igualdad de condiciones y el impacto en el potencial de producción a escala de la UE. En junio de 2016 se publicó un documento de trabajo de los servicios de la Comisión⁴.

Sobre la base de la revisión, los servicios de la DG AGRI han elaborado una serie de propuestas concretas de simplificación. Estas constituyen un conjunto equilibrado de medidas que supone un ajuste de las normas actuales, especialmente para las SIE, al efecto de facilitar su comprensión y aplicación por parte de los agricultores y las administraciones.

A tal fin, la Comisión presentó un acto delegado, que modifica el Reglamento (UE) n.º 639/2014. Este texto fue adoptado por los colegisladores y publicado el 30 de junio de 2017⁵.

Se trata de trece medidas que ajustarán las condiciones de gestión e incentivarán a los agricultores a declarar elementos paisajísticos y franjas de protección. Por ejemplo,

- algunas categorías se han fusionado y se han simplificado los requisitos correspondientes, cuando determinados elementos paisajísticos y franjas de las SIE son similares entre sí; Esto permitirá evitar confusiones y errores.
- se han introducido algunos mecanismos de flexibilidad sobre la dimensión máxima y sobre la ubicación de los elementos paisajísticos, lo que permitirá especialmente una mayor cobertura de los tipos de SIE, tales como setos y lindes;
- se han suprimido algunas condiciones en los casos en que son difíciles de justificar en términos de beneficios ambientales, como las obligaciones de uso de cultivos fijadores de nitrógeno como cultivos sin mezclar.

Cabe destacar que el objetivo de algunas enmiendas es mejorar el rendimiento ambiental de la estrategia y reforzar la credibilidad global de la ecologización de los pagos directos de 2013.

Esto incluye una duración mínima para algunos elementos, como los cultivos intermedios y las tierras en barbecho, y una prohibición general de utilización de productos fitosanitarios en superficies cultivadas calificadas como SIE. La prohibición refleja el objetivo del pago: el uso de plaguicidas no puede considerarse compatible con la conservación y desarrollo de la biodiversidad sobre lo que supone tan solo un 5 por ciento de las tierras de cultivo.

67. Desde 2015 se han adoptado diversas medidas de simplificación, en los reglamentos o las orientaciones, con el fin de apoyar a los Estados miembros en la aplicación de la ecologización. Los principales cambios en materia de SIE son:

- la simplificación de los criterios de tamaño aplicados a determinados elementos y de la posibilidad de utilizar la superficie (por ejemplo, franjas de protección, lindes);
- el hecho de que el agricultor pueda modificar el tipo y la ubicación con posterioridad a la solicitud de ayuda;
- la posibilidad de que no todas las posibles SIE permanentes deban indicarse en la capa de SIE;
- la flexibilidad concedida para distinguir entre los setos o franjas arboladas y árboles en hilera, así como la fusión de tipos de SIE;

⁴ SWD(2016) 218 final, de 22.6.2016.

⁵ Reglamento Delegado (UE) 2017/1155 de la Comisión.

- la clarificación de las definiciones (lagunas en los setos o franjas arboladas);
- la aceptación de los elementos paisajísticos adyacentes situados alrededor de la parcela agrícola.

Recuadro 5 – La pesada carga asociada a la determinación de la capa de SIE

En 2015, es decir, en el primer año de aplicación de la ecologización, la Comisión modificó las orientaciones sobre la capa de SIE para aclarar que todas las SIE declaradas por los agricultores y que son estables en el tiempo deben indicarse en la capa de SIE, pero no necesariamente todas las posibles SIE.

69. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 54.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

73. En opinión de la Comisión, la ecologización tiene potencial para mejorar el rendimiento ambiental y climático de la PAC en comparación con el período anterior a su introducción. Por ejemplo, la obligación de establecer una superficie de interés ecológico (SIE) en un porcentaje de las tierras cultivables es nueva. La protección de pastos permanentes a nivel nacional o regional se ha reforzado mediante la limitación del margen para la conversión de estas praderas. En general, la «ecologización» se aplica a explotaciones que representan un porcentaje importante de la superficie agrícola (el 77 % en 2016). Además, la Comisión ha reconocido en sus informes sobre la ecologización que había margen de mejora en la aplicación, y se ha adoptado una serie de cambios reglamentarios tanto con vistas a simplificar el funcionamiento del régimen como a mejorar su rendimiento ambiental. Por ejemplo, a partir de 2018 entrará en vigor la prohibición del uso de plaguicidas en las SIE, lo que supone una mejora significativa del rendimiento ambiental de las medidas de ecologización.

77. La ecologización es una ayuda a los ingresos disociada que compensa a los agricultores por el suministro de bienes públicos ambientales y climáticos. En este sentido, la ecologización, que es un pago normalizado, difiere de medidas climáticas y agroambientales más concretas y ambiciosas que compensan los costes soportados y las pérdidas de ingresos en relación con los requisitos de referencia. El pago de ecologización, que está normalizado por motivos de simplificación administrativa, no pretende reflejar ni los costes a los agricultores ni el valor de los beneficios climáticos y ambientales básicos previstos. El porcentaje de pagos directos (el 30 %, además de las posibles sanciones de hasta el 7,5 % de los pagos directos) actúa como elemento disuasorio eficaz. Gracias a la considerable proporción de pagos directos y al carácter obligatorio de este pago, la práctica totalidad de agricultores sujetos a obligaciones de ecologización llevan a cabo prácticas de este tipo, de modo que se garantiza un amplio seguimiento de las mismas.

78. La interpretación que hace la Comisión del efecto de peso muerto no solo tiene en cuenta los cambios impuestos por las prácticas de ecologización a los agricultores, sino que también tiene en cuenta la preservación de las prácticas y superficies existentes (por ejemplo, barbechos, protección de setos, franjas de protección, etc.) que son beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Esto es tanto más válido por cuanto los factores externos aumentan la actual tendencia a la intensificación y especialización de la producción. La opinión de la Comisión es que, si se considera este efecto de la ecologización, el efecto de peso muerto mencionado por el Tribunal de Cuentas es más limitado. El potencial de la ecologización para mejorar los resultados ambientales de la PAC radica también en la superficie cubierta por las obligaciones de ecologización en la que los agricultores deben observar estos cambios o la preservación de las prácticas beneficiosas existentes.

79. El diseño de las medidas de ecologización en la legislación de la UE responde a un equilibrio entre los resultados ambientales previstos y las limitaciones que se imponen a los agricultores y a las administraciones nacionales. A este respecto, la diversificación de cultivos era preferible a la rotación de cultivos habida cuenta de las dificultades de gestión, la designación ESPG enlaza con

algunos requisitos de Natura 2000 con un objetivo en materia de biodiversidad y los tipos de SIE incluyen elementos productivos a fin de evitar un impacto demasiado restrictivo en el potencial de producción. Después del primer año de aplicación de la «ecologización», la Comisión, a partir de la experiencia adquirida, ha puesto en marcha los cambios necesarios para simplificar y mejorar los resultados ambientales de las medidas de ecologización. Esto incluye, en particular, una prohibición de los plaguicidas sobre los tipos de SIE productivos.

80. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 54.

Recomendación 1

Si bien la Comisión acepta el fondo de la Recomendación 1, no está en condiciones, en este momento, de asumir compromisos específicos en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020 y para la fecha prevista de aplicación. Sin embargo, ya se ha empezado a trabajar para desarrollar más la lógica de intervención de los instrumentos ambientales y relacionados con el clima de la PAC, incluida la «ecologización».

Recomendación 2

La Comisión acepta la primera frase de la Recomendación 2 y ya está llevando a cabo la revisión y evaluando la aplicación de la PAC actual a la luz de las propuestas legislativas de la Comisión para la PAC posterior a 2020. A este respecto, la Comisión ya ha elaborado dos informes sobre la aplicación de la ecologización en 2016⁶ y 2017⁷.

Si bien la Comisión acepta el fondo del resto de la Recomendación 2, no está en condiciones, en este momento, de asumir compromisos específicos en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020 y para la fecha prevista de aplicación.

⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la revisión de las medidas de ecologización tras un año (SWD 218 final, de 22.6.2016).

⁷ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la obligación de superficie de interés ecológico en el marco del régimen de pago directo verde (SWD[2017] 121 final, de 29.3.2017).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	5.10.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	28.9.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	15.11.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	29.11.2017

La agricultura, en particular si es intensiva, incide negativamente en el medio ambiente y en el clima. La ecologización, pago directo que recompensa a los agricultores por ejercer prácticas agrícolas beneficiosas para la calidad del suelo, la captura de carbono y la biodiversidad, fue introducida en 2015 como medio para mejorar los resultados medioambientales y climáticos de la Política Agrícola Común de la UE. El Tribunal constató que no es probable que la ecologización, tal como se aplica actualmente, alcance este objetivo, debido principalmente al escaso nivel de los requisitos, que reflejan en gran medida las prácticas agrícolas normales. El Tribunal estima que la ecologización solo ha supuesto un cambio en las prácticas agrícolas en alrededor del 5 % de todas las tierras cultivables de la UE, y formula una serie de recomendaciones sobre cómo concebir unos instrumentos medioambientales más eficaces para la Política Agrícola Común después de 2020.

40
1977-2017



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

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

©Unión Europea, 2017.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.