

Informe Especial

Gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el período 2014-2020:

No fue tan elevado como se había comunicado



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-14
Compromisos internacionales en materia de clima	02-03
Principales avances en el marco climático de la UE	04-14
Alcance y enfoque de la auditoría	15-18
Observaciones	19-55
El gasto notificado no siempre correspondía a la acción por el clima	19-34
La mitad del gasto de la UE relacionado con el clima notificado procede de la agricultura, pero las emisiones agrícolas no han disminuido	20-28
Hipótesis incoherentes al evaluar la contribución climática de la financiación de las infraestructuras y la cohesión	29-34
La información general sobre el gasto relacionado con el clima no es fiable	35-46
Limitaciones y aplicación incoherente de la metodología	36-43
Gasto climático notificado pero no necesariamente gastado	44-46
Se esperan mejoras limitadas en la información sobre el clima del período 2021-2027	47-55
Información sobre el clima en el nuevo MFP	48-50
Retos del Instrumento Europeo de Recuperación	51-55
Conclusiones y recomendaciones	56-63
Anexo — Recomendaciones anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo pertinentes para la información sobre el clima	
Siglas y acrónimos	

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo de auditoría

Resumen

I La lucha contra el cambio climático es una prioridad clave para la UE, que se ha fijado objetivos ambiciosos en materia de energía y clima. Entre ellos figuran los objetivos de 2020 y 2030 para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar el uso de energías renovables y promover la eficiencia energética. La UE también ha fijado el objetivo a largo plazo de lograr la neutralidad en carbono de aquí a 2050,

II y se comprometió a gastar como mínimo el 20 % de su presupuesto para el período 2014-2020 en acción por el clima. En 2021, la Comisión informó de que había cumplido el objetivo, pues había gastado 216 000 millones de euros (el 20,1 %) en medidas relacionadas con el clima. El presupuesto de la UE para el período 2021-2027 incluye un objetivo más elevado del 30 % para la acción por el clima.

III El objetivo de la auditoría era determinar si la Comisión había facilitado información pertinente y fiable sobre el gasto relacionado con el clima para el período 2014-2020. Examinamos cómo aplicó la Comisión su metodología al evaluar el gasto relacionado con el clima, y cómo contribuyó el gasto notificado a la acción por el clima. También analizamos los cambios previstos en el seguimiento del gasto relacionado con el clima después de 2020. Hemos llevado a cabo el trabajo en este momento con la intención de ayudar a la Comisión a informar mejor en el futuro sobre el gasto relacionado con el clima.

IV Constatamos que el gasto notificado no siempre era pertinente para la acción por el clima. Nuestra evaluación general es que la Comisión sobrestimó la contribución climática de componentes clave de la financiación agrícola, como la condicionalidad, las zonas con limitaciones naturales y la agricultura ecológica. Las publicaciones de la Comisión, de las instituciones académicas y de las organizaciones no gubernamentales apoyan nuestra evaluación.

V Del mismo modo, consideramos que la Comisión sobrestimó la contribución climática de los principales subsectores de la financiación de las infraestructuras y la cohesión, como el transporte ferroviario, la electricidad y la biomasa. La Comisión no utilizó hipótesis prudentes y no fue coherente al informar sobre estos proyectos.

VI Consideramos que la información general sobre el gasto relacionado con el clima no era fiable, pues implicaba una aproximación significativa y solo hizo un seguimiento del posible impacto positivo sobre el clima sin evaluar la contribución final a los

objetivos climáticos de la UE. También existía el riesgo de que los importes previstos o comprometidos no se gastasen, lo que podría aumentar aún más el gasto climático notificado. En un caso, la Comisión incluyó la contribución nacional en la información de la UE.

VII Según nuestro análisis, la Comisión sobrevaloró el gasto relacionado con el clima en al menos 72 000 millones de euros, de los cuales más del 80 % procedía de la financiación agrícola. Esto significa que alrededor del 13 % del presupuesto de la UE para el período 2014-2020 se destinó a la acción por el clima.

VIII Expresamos nuestra preocupación por la fiabilidad de la información sobre el clima relativa al período 2021-2027. A pesar de las mejoras propuestas en la metodología de notificación, persisten la mayoría de los problemas detectados en el período 2014-2020. El Instrumento Europeo de Recuperación, introducido en 2020, incorpora el principio clave de no causar un perjuicio significativo, lo que significa que las actividades económicas no deben amenazar los objetivos medioambientales o climáticos. Sin embargo, constatamos que el Instrumento plantea retos adicionales debido a la falta de claridad de los vínculos entre los pagos y los objetivos climáticos.

IX Para mejorar la futura información sobre el gasto relacionado con el clima, recomendamos que la Comisión obtenga pruebas científicas que sustenten la contribución de la política agrícola, el mayor componente de la información sobre el clima de la UE. También recomendamos, para mejorar la información sobre el clima, identificar el gasto de la UE con un impacto climático potencialmente negativo, emitir directrices para garantizar la coherencia, y hacer un balance de los importes no utilizados. Además, la Comisión debe evaluar la contribución del gasto relacionado con el clima a los objetivos climáticos y energéticos de la UE.

Introducción

01 Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, la magnitud de los cambios recientes en el sistema climático y la influencia humana en él no tienen precedentes y muchos cambios son irreversibles durante siglos¹. La lucha contra el cambio climático a través de políticas internas y de la cooperación con socios internacionales es una prioridad clave para la UE². La *ilustración 1* muestra los pilares de la política climática de la UE.

Ilustración 1 – Componentes principales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Compromisos internacionales en materia de clima



02 En virtud del [Protocolo de Kyoto](#), que entró en vigor en 2005, la UE se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 8 % con respecto a los niveles de 1990 entre 2008 y 2012³. Este objetivo tiene como fin limitar el calentamiento global para ayudar a mitigar el cambio climático. Además, el Protocolo aborda la adaptación al cambio climático y a sus efectos.

03 En 2015, el [Acuerdo de París](#) estableció un objetivo mundial de mitigación del cambio climático consistente en limitar el calentamiento global a «muy por debajo» de

¹ IPCC, Summary for Policymakers in [Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change](#), 2021, p. 21.

² Véase el sitio web de la Comisión, DG Acción por el Clima, [EU Action](#).

³ [Decisión 2002/358/CE](#) relativa a la aprobación del Protocolo de Kyoto.

2 °C, preferiblemente a 1,5 °C. También tenía por objeto aumentar la capacidad de adaptación de las partes al cambio climático. La UE y sus Estados miembros ratificaron el Acuerdo en 2016.

Principales avances en el marco climático de la UE



04 En 2011, la Comisión anunció su objetivo de aumentar la proporción del **presupuesto de la UE** relacionada con el clima hasta al menos el 20 % para el período 2014-2020⁴. En 2012, el Parlamento Europeo aprobó una **Resolución** en la que apoyaba «al menos el 20 % del **gasto** relacionado con el clima». En 2013, el Consejo Europeo concluyó que «los objetivos de la acción por el clima representarán al menos el 20 % del **gasto de la UE** en el período 2014-2020»⁵. En 2014, la UE incorporó una metodología de apoyo a los objetivos relacionados con el cambio climático en la legislación relativa a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁶.

05 La Comisión basa su metodología para cuantificar el gasto climático en la asignación de coeficientes a los componentes del programa de la UE, como los ámbitos de intervención o los proyectos, en consonancia con su contribución prevista para la acción por el clima (véase el **cuadro 1**). Esta metodología es una versión adaptada de los marcadores de Río de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), introducidos en 1998 para identificar las actividades que integran los objetivos de los convenios de Río en la cooperación al desarrollo⁷.

⁴ Comisión, Un presupuesto para Europa 2020, **COM(2011) 500** de 2011, parte II, p. 13.

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo sobre el Marco financiero plurianual, **EUCO 37/13**, 2013, apartado 10.

⁶ **Reglamento (UE) n.º 215/2014** en lo que respecta a las metodologías de apoyo a la lucha contra el cambio climático.

⁷ OECD, **OECD DAC Rio Markers for Climate Handbook**, p. 2.

Cuadro 1 — Los tres coeficientes climáticos de la UE

Contribución prevista a los objetivos climáticos:	Significativa	Moderada	Ninguna o insignificante
Coeficiente climático de la UE:	 100 %	 40 %	 0 %

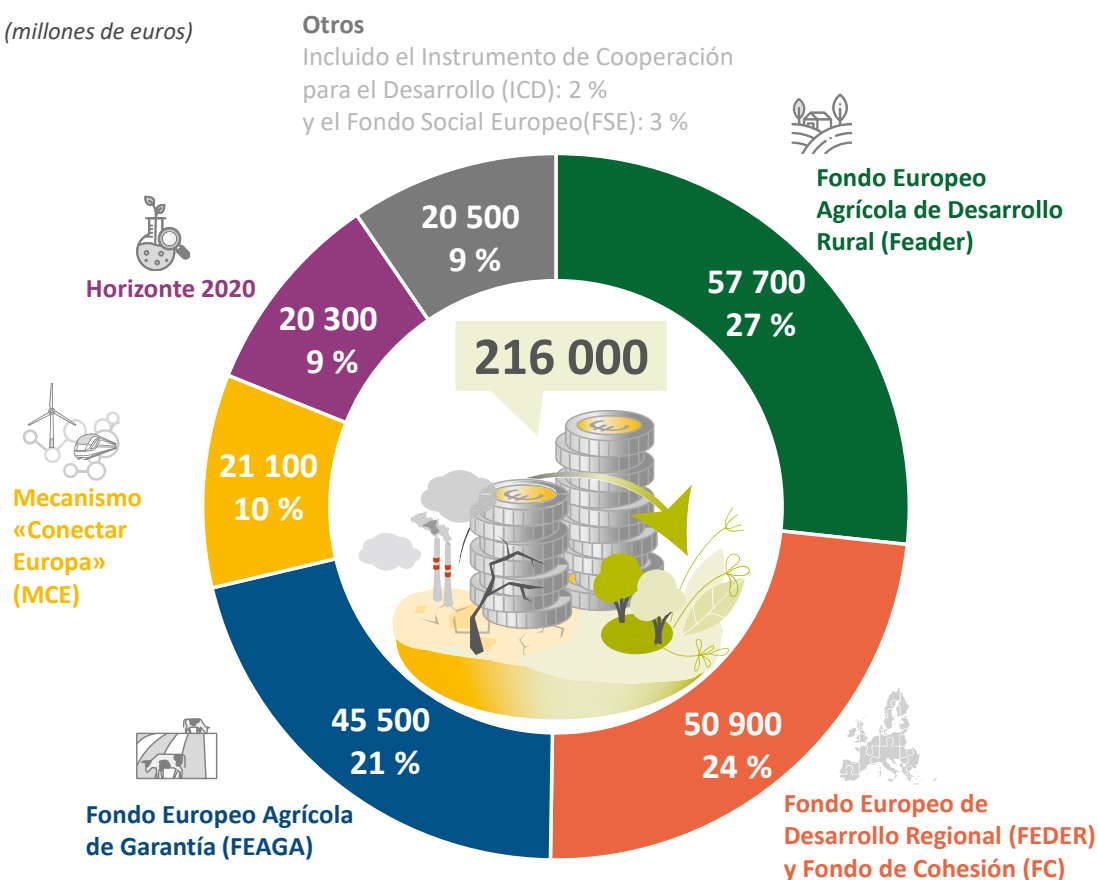
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de la Comisión «Un presupuesto para Europa 2020», COM(2011) 500 de 2011, parte II, p. 15.

06 La Comisión informa anualmente sobre el gasto global relacionado con el clima en los proyectos de presupuesto y sus [informes anuales de gestión y rendimiento para el presupuesto de la UE](#). Las Direcciones Generales de Presupuesto y Acción por el Clima codirigen este ejercicio anual. En junio de 2021, la Comisión informó de que la UE destinó el 20,1 % de su presupuesto para el período 2014-2020, es decir, 216 000 millones de euros, a la lucha contra el cambio climático, alcanzando así su objetivo del 20 %⁸. En la [ilustración 2](#) se muestran los principales programas de gasto que contribuyen a la consecución de este objetivo.

⁸ Comisión Europea, [2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget](#), volumen I.

Ilustración 2 – Contribución a la acción por el clima en el presupuesto de la UE para el período 2014-2020, según informa la Comisión

(millones de euros)

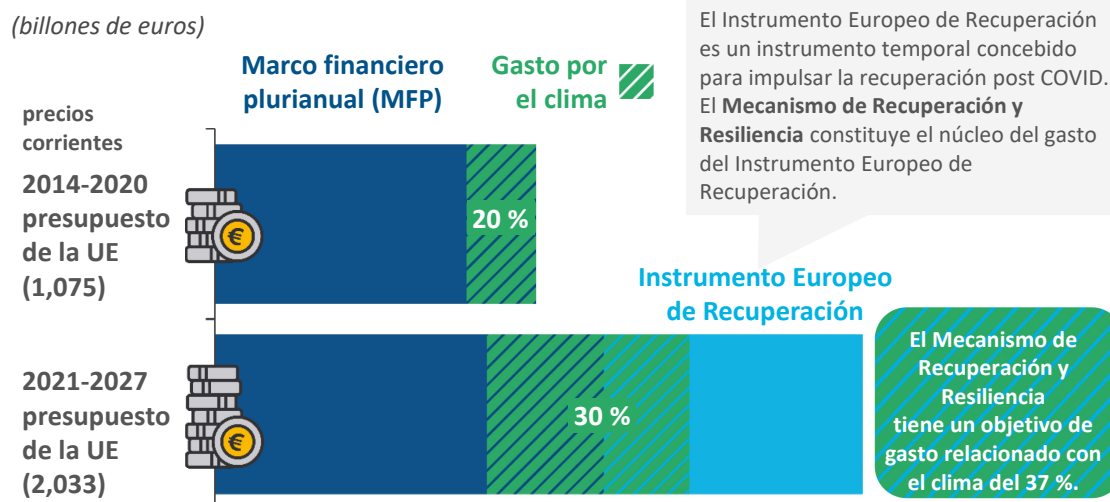


Nota: «Otros» incluye también el Instrumento Europeo de Vecindad, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima, el Instrumento de Ayuda Preadhesión, la ayuda humanitaria, etc.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de la Comisión [2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget](#).

07 Para el período 2021-2027, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han fijado un objetivo global de contribución del 30 % a la acción por el clima, superior al del período de programación anterior (véase la [ilustración 3](#)).

Ilustración 3 — Objetivos de gasto en clima para el presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de: Comisión, Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027 COM(2018) 321; Conclusiones de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo EUCO 10/20, 2020, p. 7, y Comisión, Guidance to Member States, Recovery and Resilience Plans, SWD(2020) 205, p. 5.

08 En 2019, la Comisión publicó su [Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo](#), destinada a transformar la UE en una «sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva». La Comunicación sobre el Pacto Verde exponía un plan climático de la UE para 2030 y 2050. El Consejo Europeo ha refrendado el objetivo de lograr una UE climáticamente neutra de aquí a 2050⁹.

09 En 2021, la UE adoptó su [Ley Europea del Clima](#), que establece un objetivo vinculante para la UE de cero emisiones netas de GEI de aquí a 2050, así como un objetivo intermedio de reducción de las emisiones netas en un 55 % de aquí a 2030 (con respecto a 1990). El paquete de medidas [Objetivo 55](#) de la Comisión apoya los avances hacia el objetivo intermedio para 2030 y contiene una lista de propuestas legislativas, revisiones y modificaciones interconectadas que abarcan ámbitos políticos como la energía, el clima, los edificios, el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, e incluye la creación de un «Fondo Social para el Clima».

10 La Comisión publicó la [Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE](#) en 2013, y una nueva estrategia en 2021¹⁰. La [Ley Europea del Clima](#) exige que las

⁹ Conclusiones del Consejo Europeo EUCO 29/19, 2019.

¹⁰ Comisión Europea, Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, COM(2021) 82.

instituciones de la UE y los Estados miembros trabajen para adaptarse al cambio climático.

11 El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) apoya la reducción de emisiones en las industrias de gran consumo de energía, en la generación de electricidad y calefacción y en la aviación¹¹ (véase el [recuadro 1](#)). El ámbito de aplicación de la legislación de reparto del esfuerzo de la UE, que establece objetivos nacionales de reducción de emisiones para apoyar el objetivo de la UE, también incluye otros sectores económicos¹².

Recuadro 1 – Régimen de comercio de derechos de emisión de la UE

El RCDE UE funciona como un programa de «limitación y comercio» en el que los operadores incluidos deben entregar un derecho de emisión por tonelada equivalente de dióxido de carbono que emitan. Los operadores también pueden recibir derechos de emisión de forma gratuita, obtenerlos a través de subastas o negociarlos entre sí. Cada año se reduce el número total de derechos de emisión disponibles, y se establece un «límite máximo».

12 Los objetivos energéticos y climáticos de la UE para 2020 y 2030 incluyen metas para reducir las emisiones de GEI, aumentar el uso de energías renovables y promover la eficiencia energética (véanse la [ilustración 4](#), la [ilustración 5](#) y la [ilustración 6](#)). En 2021, la Ley Europea del Clima estableció un objetivo vinculante de lograr una UE climáticamente neutra de aquí a 2050 (véase el apartado [09](#)), y la Comisión propuso nuevos objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética¹³.

13 De acuerdo con la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA):

- o La UE cumplió el objetivo de reducción de GEI del 20 % en 2020, y también redujo las emisiones de GEI en un 24 % con respecto a los niveles de 1990 en 2019 (véase la [ilustración 4](#)).

¹¹ Anexo I de la [Directiva 2003/87/CE](#) sobre el RCDE de la UE.

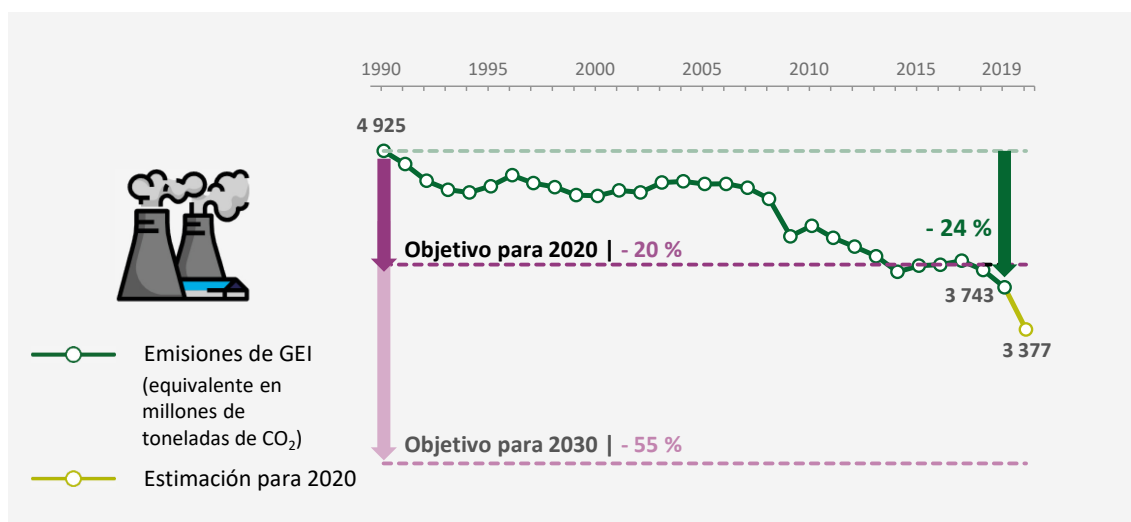
¹² [Decisión 406/2009/CE](#), sobre los compromisos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020, y [Reglamento \(UE\) 2018/842](#), relativo a los objetivos en materia de gases de efecto invernadero para los Estados miembros de 2021 a 2030.

¹³ Comisión Europea, propuesta para modificar varias directivas sobre energías renovables, [COM\(2021\) 557](#), y Comisión Europea, propuesta de Directiva relativa a la eficiencia energética (versión refundida), [COM\(2021\) 558](#).

- o La cuota de consumo de energía procedente de fuentes renovables fue del 19,7 % en 2019, y, según las estimaciones, la de 2020 fue del 21,3 % (véase la [ilustración 5](#)).
- o La tendencia a la baja del consumo de energía observada desde 2006 se invirtió en 2015, pero la AEMA estima que la UE cumplió su objetivo para 2020, pues redujo el consumo de energía primaria en un 24 % (véase la [ilustración 6](#)).

La pandemia de COVID-19 afectó a las emisiones de GEI y al consumo de energía en 2020¹⁴.

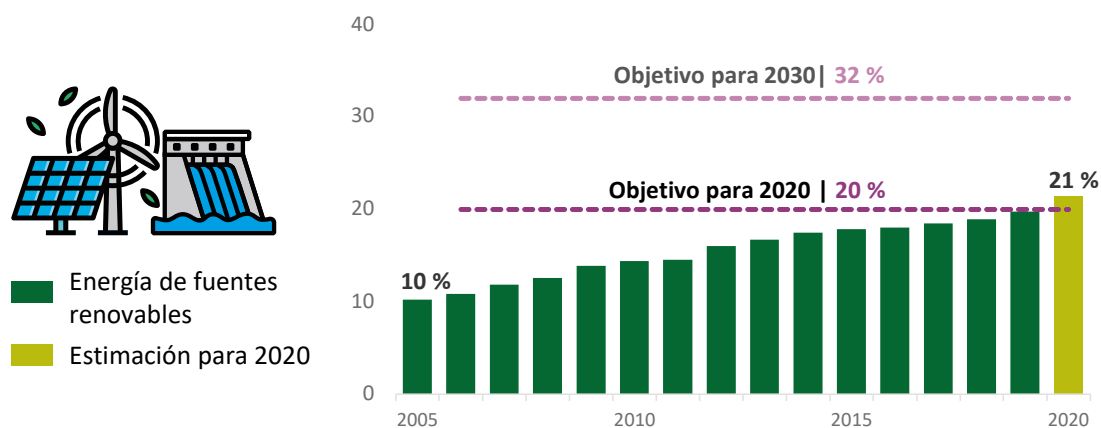
Ilustración 4 – Objetivos de la UE para la reducción de las emisiones de GEI (valor de referencia 1990)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de: El sitio web sobre GEI de la AEMA [EEA greenhouse gases - data viewer](#) y el Informe de la AEMA n.º 13/2021 [Trends and projections in Europe 2021](#) para las proyecciones de 2020.

¹⁴ Informe de la AEMA n.º 13/2021 [Trends and projections in Europe 2021](#) para las proyecciones de 2020.

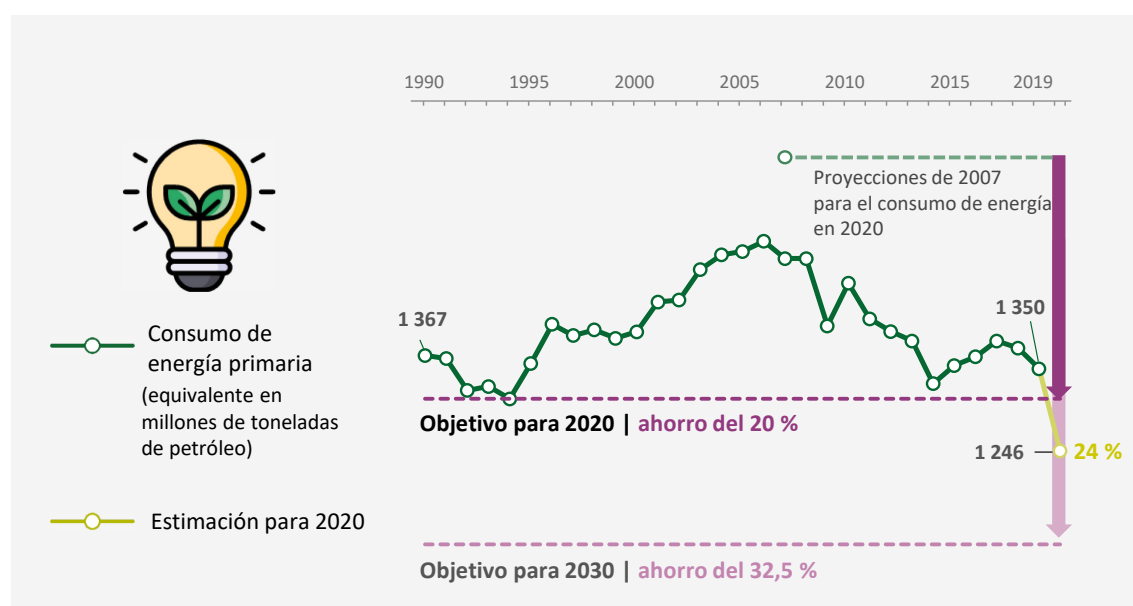
Ilustración 5 – Porcentaje de consumo de energía procedente de fuentes renovables en la UE



Nota: En 2021, la Comisión propuso un nuevo objetivo para 2030.

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

Ilustración 6 – Objetivo de eficiencia energética de la UE (en comparación con el consumo de energía previsto para 2020)



Nota: En 2021, la Comisión propuso un nuevo objetivo para 2030.

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

14 La Comisión ha informado de que la mayor parte del ahorro de energía a nivel nacional se debió a las obligaciones de eficiencia energética o a la fiscalidad de la

energía, y no a la inversión pública¹⁵. En anteriores informes del Tribunal se llegó a la conclusión de que no era posible evaluar la contribución del presupuesto de la UE al objetivo de eficiencia energética de la UE en edificios y empresas empleando el sistema de seguimiento existente. Estimamos que la aportación de los proyectos de la muestra a los objetivos de eficiencia energética fue modesta¹⁶.

¹⁵ Comisión Europea, Evaluación de 2019 de los avances realizados por los Estados miembros en la consecución de los objetivos nacionales de eficiencia energética para 2020, COM (2020) 326.

¹⁶ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 11/2020: Eficiencia energética en los edificios: es necesario insistir más en la rentabilidad; Informe Especial 02/2022: Se da un cierto ahorro de energía, pero con insuficiencias en la planificación y selección de proyectos

Alcance y enfoque de la auditoría

15 Nuestra principal pregunta de auditoría se centró en si la Comisión había facilitado información pertinente y fiable sobre el gasto relacionado con el clima en el período 2014-2020. También analizamos los avances en el logro del objetivo de destinar al menos el 20 % del presupuesto de la UE a la acción por el clima. Examinamos cómo había aplicado la Comisión su metodología para tener en cuenta el gasto relacionado con el clima y la fiabilidad de la información sobre el clima. Por último, estudiamos el marco de la UE para el seguimiento del gasto relacionado con el clima después de 2020.

16 Hemos decidido llevar a cabo este trabajo ahora puesto que esta cuestión ocupa un lugar destacado en la agenda política internacional y de la UE. Además, el gasto relacionado con el clima y su notificación constituyen una cuestión transversal que abarca una parte significativa del presupuesto de la UE (véase la [ilustración 1](#)). Nuestro informe ayudará a la Comisión a mejorar la pertinencia y fiabilidad de su información sobre el clima durante el período de programación 2021-2027. Esperamos que nuestras constataciones y recomendaciones resulten útiles para la consecución del objetivo de la UE de lograr la neutralidad climática para 2050.

17 La auditoría amplía nuestro trabajo anterior en este ámbito, en el que se detectaron insuficiencias relativas a la metodología utilizada para hacer un seguimiento de la acción por el clima, lo que deriva en sobrestimaciones del gasto climático¹⁷. También analiza en mayor profundidad áreas previamente examinadas y añade otras. En el [anexo](#) figuran anteriores recomendaciones nuestras que siguen siendo pertinentes para la información sobre el clima y que complementan nuestro trabajo.

18 Utilizando los tres coeficientes climáticos de la UE a partir de la metodología de la Comisión (véase el [cuadro 2](#)), reevaluamos la contribución del presupuesto de la UE a la acción por el clima. Para ello, utilizamos las pruebas científicas disponibles, nuestro trabajo previo y pruebas de auditoría pertinentes. Dada la naturaleza de este trabajo y las limitaciones de los datos disponibles, nuestras cuantificaciones son indicativas.

¹⁷ Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 17/2013](#): La financiación europea de la lucha contra el cambio climático en el contexto de la ayuda exterior. [Informe Especial 17/2016](#): Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente; [Análisis 01/2020](#): Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE.

Nuestro trabajo abarcó todos los programas de la UE con una contribución de más del 2 % a la información sobre el clima (véase la [ilustración 2](#)). En la [ilustración 7](#) se resume nuestro enfoque de auditoría y las principales fuentes de evidencia.

Ilustración 7 – Nuestro enfoque de auditoría y principales fuentes de evidencia



Análisis de datos del gasto relacionado con el clima notificado y revisión de las medidas y los proyectos más relevantes



Intercambios con partes interesadas y expertos de organizaciones no gubernamentales (ONG), el ámbito académico y organizaciones internacionales¹ para corroborar las pruebas que respaldan nuestras observaciones



Conversaciones con las autoridades nacionales (Francia e Irlanda) para comparar sus prácticas en materia de información sobre el clima



Examen de la legislación, las estrategias, las directrices, las evaluaciones y los documentos de trabajo de la Comisión sobre el gasto relacionado con el clima



Revisión de estudios científicos e informes publicados por las entidades fiscalizadoras superiores, académicos, ONG y grupos de reflexión en este ámbito



Revisión de la documentación y entrevistas con funcionarios de once departamentos de la Comisión²

¹ OCDE, Red de Acción por el Clima, Instituto de Política Medioambiental Europea, Centro de Estudios Políticos Europeos, Banco Europeo de Inversiones.

² Direcciones Generales de Presupuesto, de Asuntos Económicos y Financieros, de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Movilidad y Transportes, de Energía, de Acción por el Clima, de Investigación e Innovación, de Política Regional y Urbana, de Asociación Internacional, de Apoyo a las Reformas Estructurales, y Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Observaciones

El gasto notificado no siempre correspondía a la acción por el clima

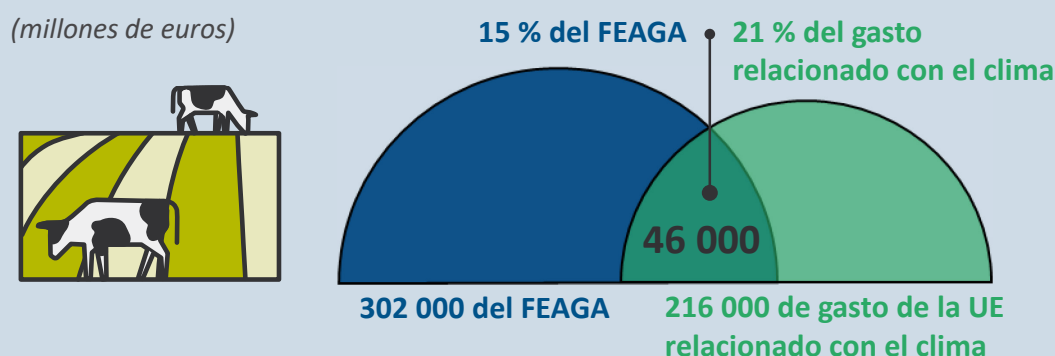
19 Si se notifica como relacionado con el clima, el gasto de la UE debe contribuir a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, así como a los objetivos energéticos y climáticos de la UE o a abordar el impacto y los riesgos del cambio climático. Los gastos que contribuyan a la acción por el clima deben calcularse utilizando coeficientes climáticos realistas. En esta sección se examinan los principales ámbitos de los programas de gasto público de la UE que se consideran relacionados con el clima: agricultura, infraestructuras y cohesión.

La mitad del gasto de la UE relacionado con el clima notificado procede de la agricultura, pero las emisiones agrícolas no han disminuido

20 Los dos componentes principales de la política agrícola común de la UE son el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Sus principales características y contribuciones a la información sobre el clima en el período 2014-2020 se resumen en el [recuadro 2](#) y el [recuadro 3](#).

Recuadro 2 – Contribución a la información sobre el clima del período 2014-2020: Pagos directos del FEAGA

El **Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)** financia los pagos directos y las medidas de mercado de la UE en el marco de la política agrícola común (PAC). Los pagos directos, que constituyen la mayor parte de la financiación del FEAGA, son los pagos de ayuda agrícola efectuados directamente a los agricultores (por ejemplo, en función de la superficie).



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información notificada por la Comisión.

21 La mitad del gasto climático notificado por la UE está relacionado con la agricultura (véase la *ilustración 2*). Un informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 2021 señala que las emisiones de GEI procedentes de la agricultura en la UE no han disminuido desde 2010¹⁸. Los estudios de modelización sobre la **mitigación** del cambio climático sugieren que, sin los pagos directos, las emisiones de GEI de la UE procedentes de la agricultura serían entre un 2,5 % y un 4,2 % inferiores, como consecuencia de una disminución de la actividad agraria, con la mayor contribución de la ganadería¹⁹. Las reducciones de las emisiones de GEI de la UE derivadas de la reducción de los pagos directos y de la actividad agrícola en la UE quedarían

¹⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 16/2021: La política agrícola común y el clima - Las emisiones procedentes de la agricultura no disminuyen, aunque supongan la mitad del gasto de la UE relacionado con el clima*.

¹⁹ Brady, M. *et al.*,: *Impacts of Direct Payments*, 2017, pp. 70, 88-89; M'barek, R. *et al.*; *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020, p. 144.

compensadas, en cierta medida, por un aumento de las emisiones fuera de la UE (fuga de carbono)²⁰.

22 Prácticas agrícolas como los cultivos de cobertura o el mantenimiento de los niveles de materia orgánica del suelo son beneficiosas tanto para la mitigación del cambio climático como para la adaptación al mismo²¹. En cuanto a la **adaptación**, los ingresos procedentes de los pagos directos aumentan la capacidad de las explotaciones para hacer frente a las perturbaciones negativas del cambio climático²². Sin embargo, la dependencia de los pagos directos puede mantener explotaciones no viables, ralentizando así los cambios estructurales que podrían ser necesarios para la adaptación²³.

23 La Comisión calcula la contribución climática de los pagos directos a partir de sus componentes ecológicos y no ecológicos²⁴. La **ecologización** consiste en la adopción de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. Los pequeños agricultores pueden beneficiarse de la ecologización sin tener que cumplir ningún requisito de ecologización²⁵. Tampoco se aplican requisitos de ecologización a las explotaciones consideradas «ecológicas por definición» (por ejemplo, los agricultores ecológicos). Las contribuciones **no ecológicas** se justifican principalmente por la condicionalidad, que establece normas sobre medio ambiente, seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y gestión de la tierra.

²⁰ Ibíd.

²¹ Chahal, I. *et al.* [Cumulative impact of cover crops on soil carbon sequestration and profitability in a temperate humid climate](#), 2020.

²² Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 23/2019](#): Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación.

²³ Comisión Europea, [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2019, p. 113.

²⁴ Tribunal de Cuentas Europeo, [Análisis 01/2020](#): Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, ilustración 7.

²⁵ [Reglamento \(UE\) n.º 1307/2013](#) por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores.

24 Dado que la **ecologización** alude a los objetivos climáticos²⁶, según la metodología de la Comisión está relacionada con el clima, y su contribución global asciende a 28 000 millones de euros. Por este motivo, puede considerarse que la contribución de la ecologización cumple con la metodología. Sin embargo, un estudio de evaluación publicado por la Comisión constató que el impacto de la ecologización en la mitigación era muy incierto, pero probablemente bajo²⁷. Del mismo modo, otros estudios señalan que la ecologización solo tiene un impacto mínimo, y que los cambios en las prácticas agrícolas han afectado a entre el 2 % y el 5 % de las tierras agrícolas²⁸. Esto se debe a que los requisitos de ecologización coinciden en gran medida con las prácticas agrícolas preexistentes. En un informe anterior, constatamos que la ecologización ofrecía una protección limitada del carbono almacenado en los pastos y solo afectaba marginalmente a las emisiones de GEI²⁹.

25 Según la Comisión, el 20 % del presupuesto **no ecológico** contribuye moderadamente a la acción por el clima (coeficiente del 40 %) y representa 17 500 millones de euros. Esto se traduce en una contribución neta del 8 % procedente del componente no ecológico. La Comisión justifica el factor de ponderación del 20 % como indicador de la sanción por incumplimiento de la condicionalidad. Consideramos que la contribución de la no ecologización a la acción por el clima fue insignificante (*cuadro 2*).



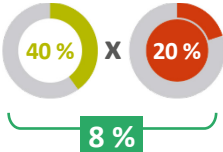

²⁶ Considerandos 42 y 44 del [Reglamento \(UE\) n.º 1307/2013](#) por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores.

²⁷ Comisión Europea, [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment](#), Alliance Environnement and the Thünen Institute, 2017.

²⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 21/2017](#): La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental, apartado 28 e ilustración 26; Gocht, A. *et al.*: [Economic and Environmental Impacts of CAP Greening: CAPRI Simulation Results](#), 2017; Louhichi, K. *et al.*: [Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis \(IFM-CAP\)](#), 2017.

²⁹ Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 21/2017](#): La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental, apartados 43 a 46.

Cuadro 2 – Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de la contribución no ecológica a la acción por el clima

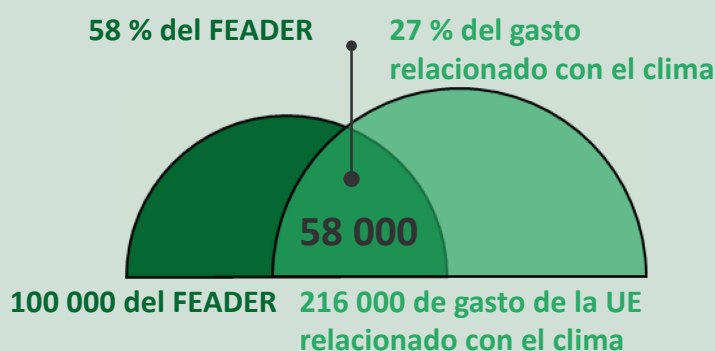
Componente no ecológico y coeficiente climático aplicado	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo utilizando la metodología de la Comisión, e impacto en la información
Contribución del componente no ecológico: 17 500 millones de euros	
<p>Condicionabilidad:</p>  <p>(cobertura mínima del suelo)</p>  <p>(erosión del suelo)</p>  <p>(materia orgánica en el suelo)</p> 	<p>➡ en la práctica, el nivel de la sanción es significativamente inferior al 20 %: a menudo los agricultores solo reciben una alerta temprana y no se impone ninguna ^{a,b,c,}</p> <p>➡ las sanciones no se aplican a los pequeños agricultores, el nivel de cumplimiento varía y se producen infracciones, ^{b,c,d,}</p> <p>➡ un estudio de evaluación alerta del riesgo de efecto de peso muerto, ya que los Estados miembros pueden adaptar las normas de condicionabilidad a la práctica existente ^{e,}</p> <p>🔴 una contribución total del 8 % es insignificante, no moderada.</p> <div style="text-align: center;">  <p>0 %</p> <p>17 500 millones de euros probable sobrestimación</p> </div>

Fuente: **a:** Tribunal de Cuentas Europeo, [Análisis 01/2020](#): Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, apartado 27; **b:** Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 26/2016](#): El desafío de lograr una condicionabilidad más eficaz y menos complicada, p. 29; **c:** Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 31/2016](#): Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente; **d:** Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, [Annual Activity Report for 2019; Annexes; Anexos](#), p. 192; **e:** Comisión Europea, [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2019, p. 96.

Recuadro 3 – Contribución a la información sobre el clima del período 2014-2020: desarrollo rural

El **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)** cofinancia el desarrollo rural de la UE en el marco de la PAC. Su objetivo es aumentar la competitividad de los sectores agrícola y forestal, mejorar el medio ambiente y la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la economía rural.

(millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información notificada por la Comisión.

26 El impacto de la financiación del desarrollo rural en la **mitigación** del cambio climático no está claro. Según un estudio de la Comisión, sin el gasto en desarrollo rural, la producción agrícola disminuiría y las emisiones de GEI de la UE procedentes de la agricultura podrían ser un 1,6 % más bajas de aquí a 2030³⁰. Sin embargo, las reducciones de las emisiones de GEI de la UE podrían compensarse, en cierta medida, con aumentos en países no pertenecientes a la UE (véase el apartado 21). Otra evaluación de la Comisión estima que algunas medidas de desarrollo rural (principalmente Natura 2000) reducen las emisiones de GEI procedentes de la agricultura en un 1,1 %. No obstante, la evaluación reconoce que su estimación sobrevalora el impacto de los pagos de Natura 2000 e implica, en algunos casos, doble contabilización³¹. En un informe anterior constatamos que la ayuda al desarrollo rural rara vez se utilizaba para prácticas de mitigación eficaces³². Las ayudas para el desarrollo rural pueden contribuir a la **adaptación** al cambio climático (véanse el apartado 22 y el *cuadro 3*).

³⁰ M'barek, R. *et al.*; *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020, pp. 115, 144.










³¹ Commission Staff Working Document on Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on climate change and greenhouse gas emissions, pp. 23 a 24.

³² Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe Especial 16/2021: La política agrícola común y el clima - Las emisiones procedentes de la agricultura no disminuyen, aunque supongan la mitad del gasto de la UE relacionado con el clima*, párrafo VII.

27 Para calcular la proporción del gasto en desarrollo rural que contribuye a la acción por el clima, la Comisión asigna coeficientes climáticos a diversas prioridades y ámbitos de interés del Feader. Por ejemplo, la prioridad 4 del Feader, «Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura», y la prioridad 5, relativa a una economía eficiente en el uso de los recursos y capaz de adaptarse al cambio climático, tienen un coeficiente climático del 100 %. Si bien la prioridad 5 tiene el clima como objetivo declarado, este no es el caso de la prioridad 4, aunque la Comisión considera que se espera un impacto significativo en la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. Un informe anterior del Tribunal halló pocos estudios de casos, análisis de la bibliografía o notas internas de la Comisión que justificaran el coeficiente climático del 100 % otorgado a la prioridad 4³³. El **cuadro 3** muestra nuestra evaluación de las medidas de prioridad 4 más significativas.

³³ Tribunal de Cuentas Europeo, **Informe Especial 31/2016**: Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente, anexo.



Cuadro 3 – Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la contribución a la acción por el clima de la prioridad 4 del Feader

Medida del Feader y coeficiente climático aplicado		Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo utilizando la metodología de la Comisión, e impacto en la información	
Áreas con limitaciones naturales u otras limitaciones no específicas 16 100 millones de euros			
 	<ul style="list-style-type: none">➡ no abarcan el cambio climático directamente^a;➡ previenen el abandono de tierras^a (previenen los incendios forestales), pero también la restauración ecológica (forestación)^b;➡ ofrecen incentivos para mantener la producción agrícola y, por lo tanto, los niveles de emisiones de GEI^b.	 16 100 millones de euros sobrestimación	
Medidas agroambientales y climáticas 15 700 millones de euros			
 	<ul style="list-style-type: none">🌱 apoyan prácticas respetuosas con el clima (por ejemplo, los cultivos de cobertura, el contenido de carbono en el suelo)^{a, b};➡ prestan especial atención a la biodiversidad^b;➡ algunos sistemas tienen un impacto nulo o muy limitado en el clima (por ejemplo, la diversificación de cultivos),^{b, c}.	 9 400 millones de euros probable sobrestimación	
Agricultura ecológica 7 500 millones de euros			
 	<ul style="list-style-type: none">🌱 la conversión a la agricultura ecológica da lugar a una reducción de las emisiones y a una mejor calidad del suelo (si se utilizan menos fertilizantes)^d;➡ pueden aumentar la adaptación al cambio climático a través de una producción diversa, pero algunas herramientas (por ejemplo, la biotecnología, los plaguicidas) no pueden utilizarse^e;🔴 la disminución de las cosechas de la agricultura ecológica puede dar lugar a un aumento de la producción y de las emisiones^d.	 4 500 millones de euros probable sobrestimación	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de: **a:** Evaluación de la Comisión del impacto de la PAC en el cambio climático y las emisiones de gases de efecto invernadero, [SWD\(2021\) 115](#), pp. 40 y 53; **b:** La evaluación de la Comisión Europea [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2019, pp. 19, 127, 129 y 245; **c:** Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 31/2016](#): Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente, apartado 52; **d:** Smith, L. G. *et al.* [The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods](#), p. 4, 2019; **e:** Purnhagen, K.P., *et al.* [Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?](#), pp. 603, 605, 2021.

28 En un informe de 2016 examinamos el fomento del desarrollo local en las zonas rurales (prioridad 6B) y constatamos que no aportaba ninguna contribución global significativa a los objetivos climáticos³⁴. Nuestro análisis del proyecto (véase el [cuadro 4](#)) confirma que el coeficiente climático del 40 % no estaba justificado.

Cuadro 4 – Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de la contribución a la acción por el clima de la prioridad 6B del Feader

 Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales	 Desarrollo local participativo
4 800 millones de euros	6 800 millones de euros
<p>Los proyectos pueden incluir inversiones en energías renovables o ahorro de energía, pero las pruebas que hemos realizado pusieron de manifiesto que la mayoría de los proyectos no estaban relacionados con el clima o eran potencialmente perjudiciales (por ejemplo, la construcción de infraestructura inmobiliaria).</p>	<p>Nuestras pruebas confirmaron que estos proyectos se referían principalmente a aspectos sociales o económicos y aportaron una contribución insignificante (en su caso) a la acción por el clima.</p>
<p>De los 17 proyectos financiados en el marco de esta medida e incluidos en las muestras de nuestras declaraciones de fiabilidad del período 2014-2020:</p> <p>-> 10 afectaban a carreteras locales (impacto negativo en el clima);</p> <p>-> 2 estaban relacionados con la acción por el clima.</p>	<p>De los 78 proyectos del Feader incluidos en la muestra de nuestro informe especial sobre esta medida³⁵:</p> <p>-> uno estaba relacionado con la acción por el clima.</p> <p>De los 18 proyectos financiados en el marco de esta medida de la muestra para nuestra declaración de fiabilidad del período 2014-2020:</p> <p>-> uno estaba relacionado con la acción por el clima.</p>
<div data-bbox="786 1512 882 1608"> </div> <p>11 600 millones de euros probable sobrestimación</p>	

Nota: Estas muestras se utilizaron en el contexto de otras auditorías y respaldan nuestras conclusiones sobre los vínculos con el clima.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 10/2022 sobre el enfoque Leader y el desarrollo local participativo.

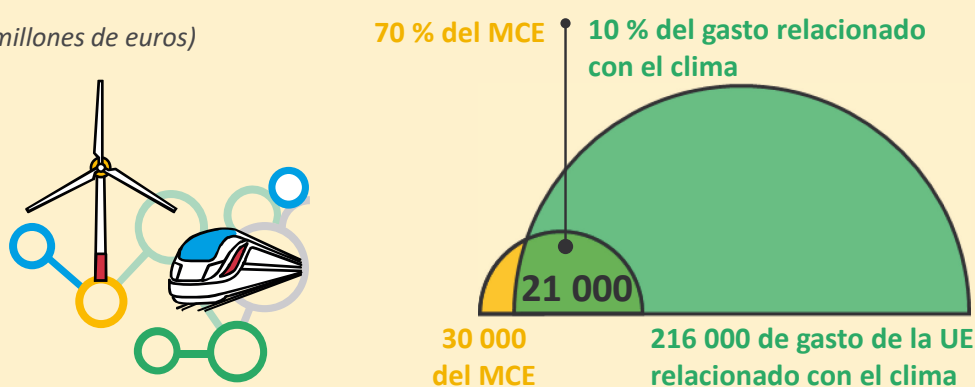
Hipótesis incoherentes al evaluar la contribución climática de la financiación de las infraestructuras y la cohesión

29 La mayor parte del gasto en infraestructuras y cohesión de la UE se canaliza a través del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC). Sus principales características y contribuciones a la información sobre el clima en el período 2014-2020 se resumen en el [recuadro 4](#) y el [recuadro 5](#).

Recuadro 4 – Contribución a la información sobre el clima del período 2014-2020: Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)

El **MCE** apoya inversiones prioritarias en los sectores de la energía, el transporte y las telecomunicaciones, con proyectos sobre infraestructuras energéticas transfronterizas, modos de transporte más limpios, conexiones de banda ancha de alta velocidad y redes digitales.

(millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información notificada por la Comisión.

30 Los objetivos generales del MCE se corresponden con los objetivos energéticos y climáticos de la UE (véanse los apartados [12](#) a [14](#)), y abarcan así la **mitigación del cambio climático**³⁶. No obstante, la Comisión reconoce que el MCE financia principalmente proyectos que garantizan el buen funcionamiento del mercado interior de la UE³⁷. Los objetivos y criterios de la acción por el clima no son necesarios para la aprobación de proyectos: según la Comisión, solo el 4 % de los proyectos del MCE en el sector del transporte (por valor de 900 millones de euros) mencionaron el transporte

³⁶ Artículo 3, letra a), del [Reglamento \(UE\) n.º 1316/2013](#) por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa».

³⁷ Evaluación intermedia de la Comisión del Mecanismo «Conectar Europa», [SWD\(2018\) 44](#).

sostenible y eficiente como su principal objetivo de financiación³⁸. Sin embargo, el transporte representa alrededor de una cuarta parte de las emisiones de GEI de la UE, cuya mayor proporción es generada por el transporte por carretera³⁹.

31 En términos de **adaptación**, los proyectos ferroviarios mejorados podrían incluir inversiones específicas para prevención de inundaciones a lo largo de las líneas ferroviarias, diques reforzados o medidas de adaptación a las catástrofes climáticas a través de sistemas de seguimiento de túneles y puentes⁴⁰. Con los datos disponibles, no es posible cuantificar estas inversiones.

32 Para calcular la proporción del gasto del MCE clasificado como gasto climático para el período 2014-2020, la Comisión aplicó retroactivamente los coeficientes climáticos del Reglamento MCE⁴¹ posterior a 2020, aunque los proyectos similares en el marco de la política de cohesión reciben un trato diferente (véase el apartado 40). Nuestro análisis mostró que los coeficientes utilizados por la Comisión para los subsectores más significativos del MCE eran generosos (véase el [cuadro 5](#)).



³⁸ Comisión Europea, [Investing in European networks – The Connecting Europe Facility. Cinco años de apoyo a las infraestructuras europeas](#), p. 21.

³⁹ Comisión Europea, [EU transport in figures — Statistical pocketbook 2020](#).

⁴⁰ Quinn, A. *et al.* [Rail Adapt: Adapting the railway for the future](#). UIC (International Union of Railways), 2017.

⁴¹ Considerando 5, letra a), del [Reglamento \(UE\) n.º 2021/1153](#) por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa».

Cuadro 5 – Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de la contribución más significativa de los subsectores del MCE a la acción por el clima

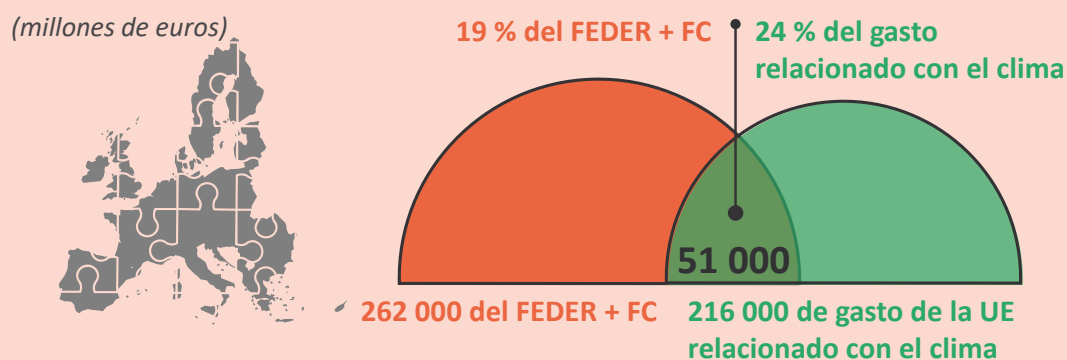
Subsector del MCE y coeficiente climático aplicado		Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo utilizando la metodología de la Comisión, e impacto en la información	
Transporte: ferroviario 15 300 millones de euros			
<div></div> <p>Los proyectos consisten principalmente en la modernización de los ferrocarriles.</p> <div><div>100 %</div></div>	<div><div>🟢</div><p>El transporte ferroviario está entre las formas de transporte más eficientes en términos de emisiones de gases de efecto invernadero^a.</p><div>➡</div><p>Los ferrocarriles solo lograron una modesta reducción de las emisiones de CO₂, especialmente cuando la fuente de electricidad seguía siendo de combustibles fósiles^a.</p><div>🔴</div><p>Las emisiones de GEI procedentes de la construcción de infraestructuras ferroviarias superiores a las de otros modos de transporte: los ferrocarriles pueden tardar entre cinco años y varias décadas en compensar estas emisiones^{a,b}.</p><div>🔴</div><p>Proyectos ferroviarios similares asignaron un coeficiente climático del 40 % en el marco de la política de cohesión^c.</p></div>	<div><div>40 %</div></div> <p>9 200 millones de euros probable sobrestimación</p>	
Energía: electricidad 2 800 millones de euros			
<div></div> <p>Los proyectos están relacionados principalmente con conexiones energéticas y estudios relacionados.</p> <div><div>100 %</div></div>	<div><div>🟢</div><p>Los proyectos pueden apoyar la integración de fuentes de energías renovables^d.</p><div>➡</div><p>La electricidad no constituye necesariamente una fuente de energía limpia, ya que solo el 37 % de la electricidad consumida en la EU-27 en 2020 se generó a partir de fuentes renovables^{d,e}.</p><div>🔴</div><p>Proyectos de transmisión de energía similares asignaron un coeficiente climático del 0 % en el marco de la política de cohesión^c.</p></div>	<div><div>40 %</div></div> <p>1 700 millones de euros probable sobrestimación</p>	

Fuente: **a:** Pritchard J. A., *The potential of the railway to reduce greenhouse gas emissions*, 2011, pp. 942, 945-946, 949; **b:** Olugbenga O., *Embodied emissions in rail infrastructure: a critical literature review*, 2019, p. 14; **c:** Reglamento (UE) n. 215/2014 en lo que respecta a las metodologías de apoyo a la lucha contra el cambio climático; **d:** Informe de la AEMA 13/2020, *Trends and projections in Europe 2020*, 2020, p. 29; **e:** Eurostat, *Estadísticas sobre energía renovable* (SHARES summary results 2020).

Recuadro 5 – Contribución a la información sobre el clima del período 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión (FC)

La política de cohesión de la UE tiene como objetivo reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales en la UE. En el período 2014-2020:

- el **FEDER** financió proyectos que abordaban prioridades de inversión tales como: innovación e investigación, la agenda digital, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la economía baja en carbono;
- el **FC** financió proyectos de infraestructura en los ámbitos del transporte y el medio ambiente en los Estados miembros de la UE con una renta nacional bruta per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información notificada por la Comisión.

33 El Derecho de la UE establece el marco para contabilizar el gasto relacionado con el clima en el marco de los fondos de la política de cohesión⁴². La Comisión y los Estados miembros gestionan conjuntamente el FEDER y el FC. Los Estados miembros son responsables de la selección de proyectos y de la comunicación de información a la Comisión. La Comisión recibe información consolidada de los Estados miembros dividida en función de los ámbitos de intervención pertinentes definidos en la legislación, a los que se asignan coeficientes climáticos específicos.

34 La Comisión dispone de una plataforma exhaustiva y a disposición del público que recopila el seguimiento de la lucha contra el cambio climático a través de los fondos de la política de cohesión, los Estados miembros y los programas⁴³. En un estudio se

⁴² Reglamento (UE) n.º 215/2014 en lo que respecta a las metodologías de apoyo a la lucha contra el cambio climático.

⁴³ Public dashboard for European Structural and Investment Funds.

constató que los coeficientes climáticos del FEDER y del FC para el período 2014-2020 reflejaban en general la contribución a la **mitigación del cambio climático y la adaptación** al mismo⁴⁴. Sin embargo, detectamos algunos problemas en relación con los proyectos de biomasa y las infraestructuras de gas (véase la [ilustración 8](#)).

Ilustración 8 – Cuestiones relacionadas con la contribución del FEDER y el FC al gasto relacionado con el clima



**Nota:* Se entiende por importe en riesgo el importe total invertido en puertos marítimos, puertos interiores o vías navegables, dada la falta de información sobre el componente relativo al gas de dichos proyectos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de: Camia A. *et al.*, [The use of woody biomass for energy purposes in the EU](#), 2021, pp. 86 y 143 a 147; Fisch-Romito, Vivien *et al.*, [Systematic map of the literature on carbon lock-in induced by long-lived capital](#). Environmental Research Letters; Brauers, H. *et al.*, [Liquefied natural gas expansion plans in Germany: The risk of gas lock-in under energy transitions](#). Energy Research & Social Science.

⁴⁴ Nesbit, M. *et al.* [Documenting climate mainstreaming in the EU budget: making the system more transparent, stringent and comprehensive](#). Parlamento Europeo, Preguntas parlamentarias, pp. 18 a 20.

La información general sobre el gasto relacionado con el clima no es fiable

35 La metodología empleada para informar sobre el gasto climático debe tener en cuenta toda la financiación pertinente para la acción por el clima, utilizar estimaciones fiables, basadas en contribuciones demostradas a los objetivos climáticos, y no debe suponer una pesada carga administrativa. La Comisión y los Estados miembros deben aplicarla de manera coherente en todo el presupuesto de la UE. La Comisión debe aplicar comprobaciones y controles para garantizar la fiabilidad de la información sobre el clima.

Limitaciones y aplicación incoherente de la metodología

36 El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE diseñó los marcadores de Río (véase el apartado **05**) para supervisar la ayuda a los países en desarrollo sobre la base del vínculo entre los objetivos de financiación y la mitigación y adaptación al cambio climático. Los marcadores son de naturaleza cualitativa, ya que el CAD de la OCDE no tenía la intención de presentar cifras exactas, sino proporcionar una indicación del nivel de financiación de la lucha contra el cambio climático.

37 La Comisión adaptó el modelo de la OCDE y lo aplicó en todo su gasto público, cuantificando el gasto climático del presupuesto de la UE (véase la *ilustración 2*). La Comisión señala que las principales ventajas de este método son la escasa carga administrativa y la facilidad de aplicación⁴⁵. No obstante, una metodología basada en los objetivos declarados o la contribución prevista a la acción por el clima implica aproximaciones significativas: los marcadores de Río no permiten una cuantificación exacta del gasto objeto de seguimiento⁴⁶.


38 El presupuesto de la UE abarca muchos objetivos que deben coexistir con los objetivos climáticos, como el fomento de la cohesión social, económica y territorial. Por su naturaleza, es difícil evitar conflictos entre objetivos y ponderar la contribución de un programa a cada uno de ellos. Por ejemplo, la financiación de la cohesión tiene por objeto reducir las disparidades entre los Estados miembros y las regiones, pero la financiación de infraestructuras para apoyar el desarrollo económico puede aumentar

⁴⁵ Tribunal de Cuentas Europeo, *Análisis 01/2020*: Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, ilustración 5.

⁴⁶ Cremins, A. y Kevany, L., *An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland*, Staff Paper 2018, p. 12.


las emisiones de GEI. La metodología para el seguimiento del gasto climático tiene en cuenta únicamente el posible impacto positivo en el clima, y no hace un seguimiento del posible impacto negativo en el clima de las medidas que sirven a otros objetivos de la UE (véase la [ilustración 9](#)).

Ilustración 9 – Ejemplos de acciones financiadas con efectos beneficiosos o potencialmente perjudiciales para el clima



Ejemplos de buenas prácticas:

nuevas vías ciclistas pueden aumentar la movilidad limpia; **inversiones en energías renovables**, como la energía solar y eólica, pueden aumentar la cuota de energías renovables en la combinación energética; la **forestación** puede aumentar el almacenamiento de carbono necesario para compensar las emisiones.



Ejemplos de acciones con un impacto climático potencialmente perjudicial:

las **inversiones en infraestructuras viarias** pueden aumentar el tráfico y las emisiones asociadas;

la **mecanización de la agricultura** puede dar lugar a emisiones asociadas a la producción y liberación de carbono de los suelos arados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

39 El actual método de seguimiento es un ejercicio *a priori* que no evalúa la contribución final a los objetivos climáticos de la UE. La metodología no exige cuantificar el impacto del gasto en las emisiones de GEI ni establecer indicadores específicos relativos a la adaptación. La Comisión reconoce que el control de la obtención de resultados es fundamental para garantizar la eficacia del esfuerzo de integración⁴⁷, pero no ha establecido un sistema de seguimiento de los resultados climáticos.

⁴⁷ Comisión Europea, Un presupuesto para Europa 2020, COM(2011) 500, parte II, p. 15.

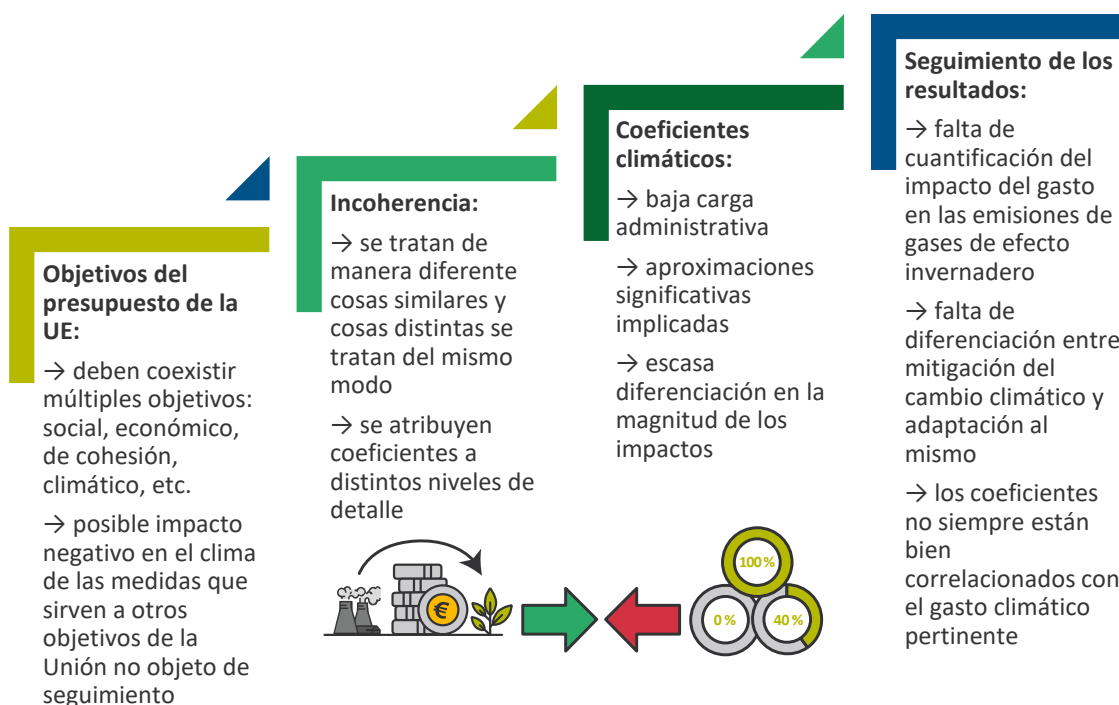
40 La Comisión señaló la necesidad de establecer procedimientos de seguimiento comunes para el gasto relacionado con el clima⁴⁸. Nuestro trabajo reveló otras incoherencias en la aplicación de la metodología de cálculo del gasto climático:

- o Base jurídica de la metodología: los coeficientes aplicables (y la justificación de su uso) se establecieron en la legislación relativa a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (véase el apartado 04), pero no en la de otros fondos (por ejemplo, FEAGA, MCE y Horizonte 2020). Por lo tanto, era posible ajustar los coeficientes con carácter retroactivo (véase el apartado 46).
- o Elección de los coeficientes: proyectos similares recibieron coeficientes diferentes. Por ejemplo, los proyectos de transporte ferroviario en la red transeuropea recibieron un marcador más elevado en el MCE (100 %) que en el FEDER y el FC (40 %). Identificamos diez proyectos de transporte aéreo en el marco de Horizonte 2020 que recibieron coeficientes diferentes, a pesar de tener descripciones y objetivos similares. Una misma medida de desarrollo rural puede recibir coeficientes diferentes en función de los ámbitos de interés a los que se asigne. Los coeficientes se atribuyen con distintos niveles de detalle, por ejemplo, por proyecto (MCE), ámbito de intervención (FEDER), ámbito prioritario o prioridad (Feader) y línea presupuestaria (FEAGA).
- o

41 Al informar sobre el gasto climático, la Comisión no distingue entre mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. Si se emplea un marcador común para combinar la adaptación y la mitigación no será posible calcular la parte del presupuesto de la UE dedicada a cada uno de ellos. El informe de la Comisión sobre la ayuda al desarrollo y la cooperación constituye la excepción, ya que distingue entre ambos. Con arreglo a la metodología de la OCDE, la Comisión asigna coeficientes climáticos separados para la mitigación y la adaptación, e informa sobre ambas dimensiones a la OCDE. En la *ilustración 10* se presentan las características de la metodología de la Comisión.

⁴⁸ Ibíd.

Ilustración 10 – Principales características de la metodología de la Comisión











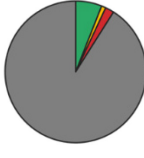
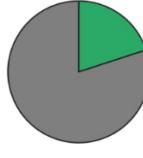


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

42 La Comisión observa que algunos Estados miembros (Irlanda, Francia, Italia, los Países Bajos, Finlandia, Suecia y, en cierta medida, Dinamarca) informan sobre su política presupuestaria desde el punto de vista medioambiental o climático⁴⁹. El Gobierno francés utiliza un método exhaustivo para informar sobre el impacto medioambiental de su presupuesto nacional (es decir, la presupuestación ecológica), que abarca tanto los ingresos como los gastos. Con arreglo al modelo francés, se realiza un seguimiento de las contribuciones medioambientales tanto positivas como negativas del presupuesto nacional. El [cuadro 6](#) ofrece un análisis comparativo de los modelos de Francia y de la UE.

⁴⁹ Comisión Europea, *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*, Discussion Paper, 2021, p. 22.


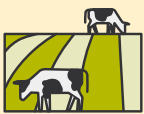




Cuadro 6 – Análisis comparativo de los modelos de Francia y de la UE para informar sobre el clima y el medio ambiente

Característica		Modelo de Francia	Modelo de la UE
Dimensiones de la notificación		Adaptación al cambio climático	Acción por el clima
		Mitigación del cambio climático	
		Biodiversidad	Biodiversidad
		Gestión del agua	<i>Sin seguimiento</i>
		Contaminación	Aire limpio
		Economía circular y residuos	<i>Sin seguimiento</i>
Informa sobre...		...medio ambiente y clima	...clima
Diferenciación entre la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo		Sí 	No  excepto la financiación de la ayuda al desarrollo y la cooperación de la UE, conforme a las obligaciones de información de la OCDE
Base de la evaluación		Una amplia gama de impactos y horizontes temporales diversos	Contribución prevista a los objetivos climáticos
Consideración del posible impacto negativo del gasto público		Sí 	No 
Marcadores		Cinco (-1 = impacto desfavorable; 0 = sin impacto; 1 a 3 = impacto favorable)	Tres (0 %, 40 % y 100 %) – véase el cuadro 1
Cuantificación de los gastos pertinentes dentro del presupuesto		 <p>Impacto favorable 6,6 % Impacto mixto 0,9 % Sin impacto 90,8 % Impacto desfavorable 1,7 %</p>	 <p>Impacto favorable 20,1 % Sin impacto 79,9 %</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento del Gobierno francés, [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État](#), 2020; Tribunal de Cuentas Europeo a partir del documento de la Comisión Europea [2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget](#).

43 La Comisión reconoce la importancia de fijar objetivos climáticos en todos los ámbitos políticos pertinentes⁵⁰, pero no se asignó un objetivo a todos los programas pertinentes. En el **cuadro 7** figuran ejemplos de ámbitos políticos relacionados con el clima y sus objetivos de gasto establecidos en la legislación para el período 2014-2020. Estos objetivos podrían orientar el presupuesto de la UE hacia un gasto más ecológico, pero no se fijaron de manera coherente en todo el presupuesto.

Cuadro 7 – Ejemplos de ámbitos políticos relacionados con el clima y sus objetivos de gasto establecidos en la legislación para el período 2014-2020:

	Programa		Objetivo de gasto	Base jurídica
Ningún objetivo pertinente	MCE		Ningún objetivo climático	
	FEAGA		El 30 % se destinará a la «ecologización»	Artículo 47 del Reglamento (UE) 1307/2013 .
Objetivos relacionados con el medio ambiente y el clima	FEADER		Al menos el 30 % para la acción por el clima y el medio ambiente	Artículo 59, apartado 6, del Reglamento (UE) 1305/2013 .
	FEDER		De al menos un 12 % a un 20 % para apoyar la transición hacia una economía baja en carbono	Artículo 4 del Reglamento (UE) 1301/2013 .
Objetivos en el ámbito del clima	Horizonte 2020		Al menos el 35 % para la acción por el clima	Considerando 10 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013 .
	Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)		Al menos el 20 % para la acción por el clima	Considerando 20 del Reglamento (UE) n.º 233/2014 .

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación antes mencionada.

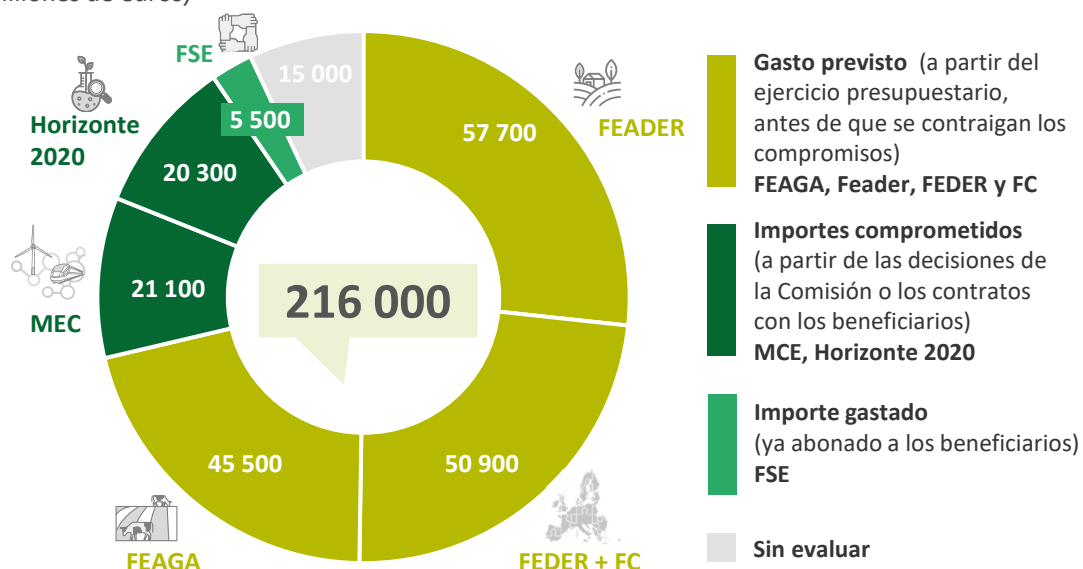
⁵⁰ Comisión Europea, Un presupuesto para Europa 2020, [COM\(2011\) 500](#), parte II, p. 15.

Gasto climático notificado pero no necesariamente gastado

44 Para el período 2014-2020, la Comisión notificó unos 216 000 millones de euros en concepto de gasto relacionado con el clima⁵¹. Sin embargo, en general basa su información en importes previstos o comprometidos (véase la [ilustración 11](#)). El Fondo Social Europeo (FSE) es la excepción, ya que, en este caso, la Comisión utiliza los importes realmente gastados, aunque combina el gasto de la UE y de los Estados miembros (véase el [recuadro 6](#)).

Ilustración 11 – Diferentes bases utilizadas para la información sobre el clima notificada por la Comisión

(millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información sobre el clima notificada por la Comisión.

⁵¹ Comisión Europea, [2020 Annual Management and Performance Report for the EU budget](#), volumen I, 2021, pp. 8 y 9.

Recuadro 6 — Información sobre el clima para el FSE en el período 2014-2020

A diferencia de otros programas de financiación, la Comisión informa sobre el gasto relacionado con el clima en el marco del FSE sobre la base de los importes **gastados**.

Dado que las autoridades nacionales señalaron un mayor número de proyectos como relacionados con el clima con respecto a lo previsto inicialmente, el gasto relacionado con el clima **notificado** para el FSE aumentó de 1 100 millones de euros a 5 500 millones de euros, lo que representa un aumento del 400 %.

Constatamos que la Comisión incluía tanto el gasto de la UE como el de los Estados miembros, superando así el gasto de la UE en 1 500 millones de euros, es decir, un 38 %.

(millones de euros)



FSE

Previsto

1 100

Contribución de la UE

Estado miembro
contribución

Gastado

4 000

1 500

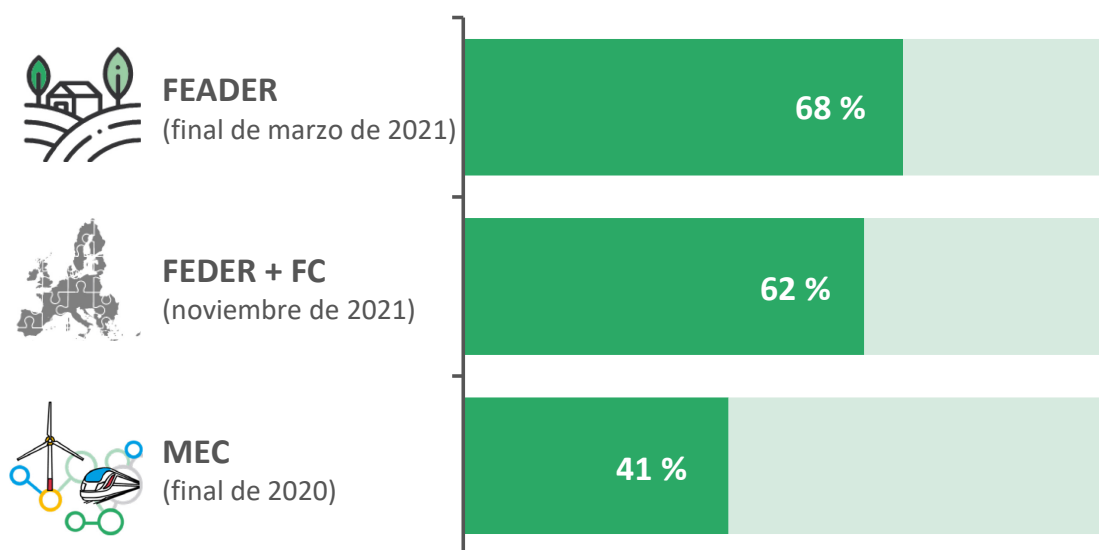
Fuente: [Public dashboard for European Structural and Investment Funds](#) (última consulta: 22/11/2021); Comisión Europea [Informe anual de 2020 sobre la gestión y el rendimiento del presupuesto de la UE](#), documentos internos de la Commission.

45 Cuando las cifras comunicadas se basan en importes previstos o comprometidos, se inflan por fondos no utilizados o no desembolsados (por ejemplo, retrasos en los proyectos, retrasos en los pagos o escasa madurez de los proyectos)⁵² véase la [ilustración 12](#)). En un informe de 2018, dimos cuenta del impacto que esto tuvo en el período 2007-2013⁵³.

⁵² Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 19/2019](#): Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes: Aporta beneficios, pero es necesario subsanar las deficiencias del Mecanismo «Conectar Europa»

⁵³ Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 17/2018](#): Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados

Ilustración 12 – Gasto como porcentaje del importe presupuestado (fondos seleccionados basados en proyectos del período 2014-2020)



Nota: Datos sujetos a cambios debido a actualizaciones de la base de datos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de: declaración trimestral de gasto, marzo 2021 (FEADER); [Public dashboard for European Structural and Investment Funds](#) a 22/11/2021 (FEDER y FC); Comisión Europea, [informe anual sobre la gestión y el rendimiento del presupuesto de la UE](#), volumen III, 2021, p. 26 (Mecanismo «Conectar Europa»).

46 En algunos casos, la Comisión reevaluó el gasto con carácter retroactivo y reajustó en consecuencia las cifras de gasto relacionado con el clima. Por ejemplo, en el marco del MCE, la Comisión reevaluó retroactivamente los proyectos de transporte y energía utilizando la metodología de 2021-2027. A continuación, aumentó la contribución climática del MCE 2014-2020 en un 91 %, pasando de 11 000 millones de euros a 21 000 millones de euros (véase el apartado **32**). Del mismo modo, en 2018, las evaluaciones adicionales de los temas y proyectos de Horizonte 2020 dieron lugar a un aumento del 41 % de la contribución de 2017 al gasto climático de Horizonte 2020. Constatamos que los coeficientes climáticos utilizados en 9 de los 24 proyectos de Horizonte 2020 examinados no eran razonables, ya que tenían un vínculo más débil con la acción por el clima de lo declarado. En estos proyectos detectamos una sobrestimación de alrededor de 300 millones de euros (el 1 % del importe relacionado con el clima de Horizonte 2020).

Se esperan mejoras limitadas en la información sobre el clima del período 2021-2027

47 La ayuda financiera de la UE para el período 2021-2027 tiene dos componentes principales: el presupuesto del MFP y el Instrumento Europeo de Recuperación (véase

la [ilustración 3](#)). El seguimiento del clima y la correspondiente información deben basarse en las lecciones aprendidas en 2014-2020 y proporcionar cifras fiables sobre el gasto relacionado con el clima.

Información sobre el clima en el nuevo MFP


48 Para apoyar el objetivo más elevado del 30 % de contribución del presupuesto de la UE a los objetivos climáticos en 2021-2027, la legislación de la UE ha fijado metas para la contribución de los programas específicos a la acción por el clima (por ejemplo, MCE: 60 %, FEDER: 30 %, FC: 37 %, Horizonte Europa: 35 %, Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: 30 %)⁵⁴. En general, estos objetivos impulsan una mayor atención a la acción por el clima en diversos ámbitos políticos.

49 En muchos ámbitos políticos (por ejemplo, el MCE, el FSE o el ICD), el seguimiento del clima en el marco del MFP 2021-2027 sigue siendo esencialmente el mismo que en el período 2014-2020. En otros ámbitos (por ejemplo, el FEAGA, el Feader, el FEDER, o el FC), la Comisión ajustó o aclaró los coeficientes climáticos en algunos programas de financiación para adecuarlos mejor a su contribución real a la acción por el clima (véase la [ilustración 13](#)). La Comisión indica que está desarrollando su información sobre el clima teniendo en cuenta los efectos esperados del gasto y garantizando la coherencia en la aplicación de coeficientes a proyectos similares⁵⁵.

⁵⁴ Considerando 5 de [Reglamento \(EU\) 2021/1153](#) por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa»; artículo 6, apartado 1 de [Reglamento \(EU\) 2021/1060](#) por el que se establecen las disposiciones comunes sobre, entre otros, el FEDER y el FC; artículo 7, apartado 10 del [Reglamento \(EU\) 2021/695](#) por el que se establece «Horizonte Europa»; Considerando 49 del [Reglamento \(EU\) 2021/947](#) por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

⁵⁵ Comisión Europea, *El marco de rendimiento del presupuesto de la UE en el MFP 2021-2027*, COM(2021) 366, p. 7.

Ilustración 13 – Ejemplos de mejoras en la información sobre el clima para 2021-2027





FEADER

- El coeficiente de ayuda a las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas disminuyó del 100 % al 40 %. Sin embargo, según nuestro análisis, no hay pruebas suficientes de que esta medida contribuya a la acción por el clima (véase el [cuadro 3](#)).

FEDER y FC

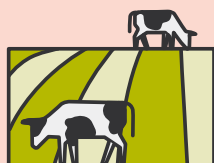
- Campos de intervención adicionales introducidos para:
 - mejorar la precisión de la información sobre el clima aclarando qué proyectos pueden optar a un coeficiente del 100 % o del 40 % (por ejemplo, eficiencia energética, biomasa o cogeneración de alta eficiencia);
 - excluir específicamente las instalaciones dedicadas al transporte de combustibles fósiles (por ejemplo, puertos marítimos y puertos interiores, véase la [ilustración 8](#)).
- Incorporar el principio de «no causar un perjuicio significativo», según el cual las actividades económicas no deben suponer una amenaza significativa para los objetivos medioambientales y climáticos.

Fuente: Artículo 100, apartado 3, del [Reglamento 2021/2115](#) por el que se establecen en relación con la ayuda a los planes estratégicos en el marco de la política agrícola común; Anexo I del [Reglamento \(EU\) 2021/1060](#) por el que se establecen disposiciones comunes sobre, entre otros, el FEDER y el FC.

50 Los cambios propuestos conllevan riesgos y retos adicionales para la fiabilidad de la información sobre el gasto relacionado con el clima (véase la [ilustración 14](#)).

Ilustración 14 – Ejemplos de cambios problemáticos en la información sobre el clima del período 2021-2027



FEAGA y Feader

- Un coeficiente del 40 % para **ayuda a la renta**^a: Ya hemos cuestionado la contribución de los pagos directos a la acción por el clima (véanse los apartados **21** a **25**) y hemos constatado que el coeficiente del 40 % no es realista y carece de justificación^b, preocupación compartida por otros expertos^c.
- Un coeficiente del 100 % para los **regímenes ecológicos** y para las **intervenciones del Feader** que fomenten el desarrollo sostenible, protejan la biodiversidad y mejoren los servicios ecosistémicos^a: Aunque pueden ser pertinentes para la acción por el clima, pueden abordar la calidad del agua, la biodiversidad o el bienestar de los animales, que guardan una relación limitada o nula con la acción por el clima^d. Véase nuestro análisis sobre las medidas agroambientales y climáticas en el apartado **27** y el **cuadro 3**.

FEDER y FC

- Un coeficiente del 100 % para:
 - una **infraestructura para los combustibles alternativos**, que puede obstaculizar la transición hacia una movilidad sin emisiones, ya que esta infraestructura también podría utilizarse para los combustibles fósiles, en particular el gas natural^e;
 - **proyectos ferroviarios** dentro de la Red Transeuropea de Transporte, que corren el riesgo de sobrestimar su impacto en la mitigación del cambio climático (véase el **cuadro 5**).



Fuente: **a:** Artículo 100, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#) por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos en el marco de la política agrícola común; **b:** Tribunal de Cuentas Europeo, [Dictamen n.º 7/2018](#) relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020, 2018, apartado 38, Tribunal de Cuentas Europeo, [Análisis 01/2020](#): Seguimiento del gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, apartados 44 a 46; **c:** Matthews, A., [Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction](#), 2020; Bas-Defosse, F. *et al.*, [Keeping track of climate delivery in the CAP?](#), 2020; **d:** Artículo 31, apartado 4, del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#); **e:** Climate Action Europe, [Climate mainstreaming and climate proofing: the horizontal integration of climate action in the EU budget – assessment and recommendations](#), 2018.

Retos del Instrumento Europeo de Recuperación

51 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea es el núcleo del Instrumento Europeo de Recuperación y tiene un objetivo del 37 % para el gasto relacionado con el clima (véase la [ilustración 3](#)). Su finalidad es, entre otras cosas, contribuir a los objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2050, e incorpora ahora el principio de «no causar un perjuicio significativo» (véase la [ilustración 13](#))⁵⁶. Excepcionalmente, los Estados miembros pueden seguir apoyando las inversiones en combustibles fósiles⁵⁷.

52 El principio de «no causar un perjuicio significativo» forma parte del sistema de la UE para definir instrumentos financieros sostenibles (taxonomía de la UE)⁵⁸. En un informe del Tribunal de Cuentas Europeo de 2021 se señalaba el riesgo de que el gasto climático del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no cumpliera las normas de taxonomía de la UE, lo que podría afectar a la voluntad del mercado financiero de comprar estos bonos y financiar el Mecanismo, puesto que estas normas se aplican a los bonos verdes de la UE⁵⁹.

53 De conformidad con el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Comisión y los Estados miembros están obligados a coordinar y fomentar las sinergias con otros fondos de la UE⁶⁰, lo cual puede crear oportunidades para acciones complementarias eficaces, pero también plantea riesgos si la coordinación es ineficaz.

⁵⁶ Artículos 4 y 5 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

⁵⁷ Comisión Europea, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, [C\(2021\) 1054](#), pp. 7-8.

⁵⁸ [Reglamento \(UE\) 2020/852](#) relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles.

⁵⁹ Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 22/2021](#): Finanzas sostenibles: La UE necesita una actuación más coherente para reorientar la financiación hacia inversiones sostenibles, apartado 90.

⁶⁰ Artículos 28 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

54 La financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se basará en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Los Estados miembros elaboran estos planes, la Comisión los evalúa y el Consejo los aprueba sobre la base de una propuesta de la Comisión. La Comisión calculará la contribución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia al gasto climático por adelantado, sobre la base de los costes estimados establecidos en los planes⁶¹.

55 El diseño de los planes y los pagos correspondientes implican riesgos y retos, como se muestra en la *ilustración 15*. La supervisión del cumplimiento de las condiciones de pago es responsabilidad principal de la Comisión.

⁶¹ Artículos 18, apartado 4, letra e) y Anexo VI de [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Ilustración 15 – Retos que plantea el diseño del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para el gasto climático



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del considerando 23; el artículo 18, letra e); el artículo 24; el anexo IV y el anexo V del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Conclusiones y recomendaciones

56 La UE ha adoptado normas en múltiples ámbitos políticos para apoyar la acción por el clima. Se comprometió a destinar al menos el 20 % de su presupuesto para el período 2014-2020 a la acción por el clima, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento del uso de energías renovables y la mejora de la eficiencia energética. En 2021, la Comisión informó de que había cumplido este objetivo (apartados **01** a **14**).

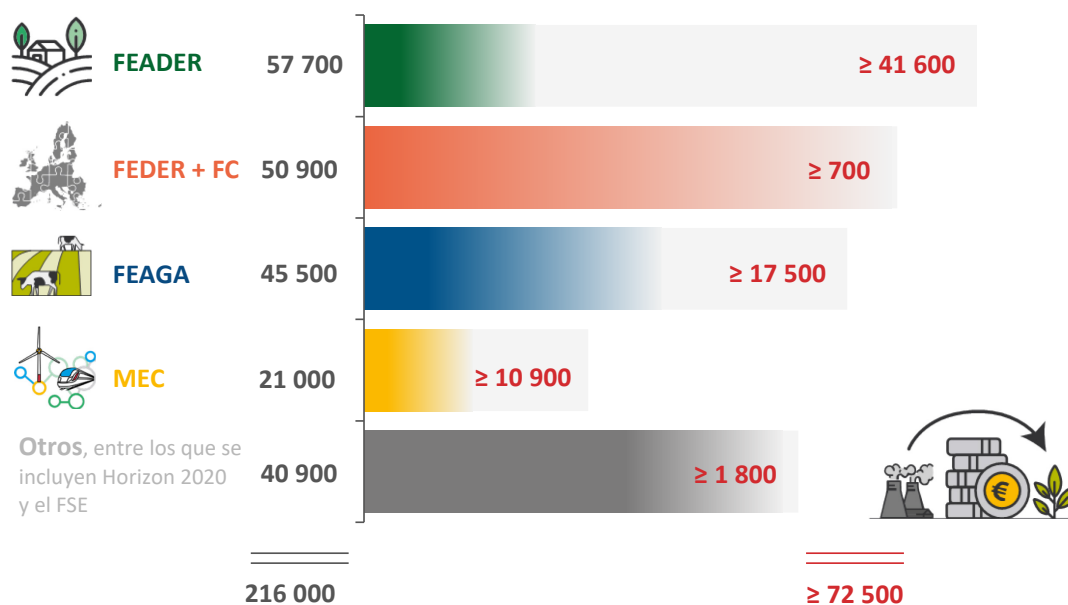
57 Constatamos que, en algunos casos, no había pruebas que justificaran la contribución climática del gasto de la UE, mientras que, en otros, la contribución estaba sobrevalorada. Según nuestro análisis, la Comisión registró indebidamente alrededor de 72 000 millones de euros como gasto relacionado con el clima (véase la **ilustración 16**). Con arreglo a los coeficientes más razonables que hemos aplicado, el porcentaje probable del presupuesto de la UE relacionado con el clima queda reducido a aproximadamente al 13 % (unos 144 000 millones de euros), en lugar del 20 %.

Ilustración 16 – Información de la Comisión sobre el clima para el período 2014-2020 y posibles sobrestimaciones

(millones de euros)

Información sobre el clima facilitada por la Comisión:

Probables sobrestimaciones:



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, empleando la metodología de la Comisión.

58 La Comisión informó de que el 26 % de la financiación agrícola estaba relacionada con el clima, es decir, alrededor de la mitad del gasto de la UE en este ámbito. Sin embargo, las emisiones de GEI de las explotaciones agrícolas en la UE no han disminuido desde 2010. Según nuestro análisis, el examen de la bibliografía y los estudios de evaluación pertinentes, la Comisión probablemente sobrestimó las contribuciones de la política agrícola en casi 60 000 millones de euros, es decir, más del 80 % de nuestras posibles sobrestimaciones (apartados [19a](#) [34](#)). La financiación no debe considerarse relacionada con el clima si no hay pruebas que lo respalden.

Recomendación 1 — Justificar que la financiación agrícola está relacionada con el clima

La Comisión debería basar su cuantificación de la contribución de la política agrícola 2021-2027 a la acción por el clima en pruebas científicas. Debería ajustar en consecuencia la contribución climática, de conformidad con el artículo 100, apartado 3, del [Reglamento 2021/2115](#) por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos en el marco de la política agrícola común.

Plazo previsto de aplicación: junio de 2026.

59 La información de la Comisión sobre el gasto relacionado con el clima no era coherente. Los proyectos ferroviarios y eléctricos, por ejemplo, se trataron de manera diferente en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» y del FEDER. Entre otras cuestiones, observamos que la Comisión no llevaba un seguimiento de los posibles efectos negativos del gasto climático y no diferenciaba entre mitigación y adaptación (véanse los apartados [35](#) a [43](#)).

60 Al calcular la cifra global de gasto relacionado con el clima, la Comisión ha combinado datos no comparables (importes planificados, comprometidos y gastados de diferentes ámbitos de gasto). La Comisión también realizó declaraciones excesivas de la contribución del FSE, así como de la de los Estados miembros al gasto de la UE. Además, reevaluó retroactivamente el gasto climático notificado para el Mecanismo «Conectar Europa», lo que dio lugar a un aumento significativo de las cifras comunicadas anteriormente (apartados [44](#) a [46](#)).

Recomendación 2 — Mejorar la información sobre el clima

- a) La Comisión debería identificar e informar sobre el gasto de la UE con un impacto potencialmente negativo en el clima. Al hacerlo, debería basarse en el principio de «no causar un perjuicio significativo», tal como se define en la taxonomía de la UE.
- b) La Comisión debería publicar directrices aplicables a todos los ámbitos políticos pertinentes para el gasto relacionado con el clima. En este sentido, debe establecer una base coherente para la comunicación de información y revelarla claramente y tratar de manera homogénea los proyectos similares (aplicando, por ejemplo, el mismo coeficiente climático) en el presupuesto de la UE y en el Instrumento Europeo de Recuperación.
- c) Para cada período de programación, la Comisión debería mejorar la información actual sobre el clima para hacer balance de los importes no utilizados (no utilizados y liberados).

Plazo previsto de aplicación: junio de 2025.

61 Para el período 2021-2027, la UE tiene como objetivo gastar como mínimo el 30 % de su presupuesto en acción por el clima. La Comisión mantuvo la misma metodología, pero introdujo modificaciones: algunas constituyen una mejora como, por ejemplo, el ajuste de los coeficientes y la mejora de las contribuciones a los objetivos climáticos, mientras que otras crean riesgos y problemas adicionales, como coeficientes climáticos carentes de justificación, incoherencias en la notificación de proyectos ferroviarios y opciones para el uso de combustibles fósiles. Esto plantea dudas sobre la fiabilidad de la información sobre el clima en el futuro (véanse los apartados [47](#) a [50](#)).

62 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia incorpora el principio de «no causar un perjuicio significativo» y el uso facultativo de los criterios de la taxonomía de la UE, lo que representa una mejora del marco financiero plurianual de 2014-2020. Sin embargo, detectamos posibles problemas en su diseño y financiación, en particular cuando los hitos y objetivos que activan los pagos no tienen un vínculo claro con los objetivos climáticos (apartados [51](#) a [55](#)).

63 El presupuesto de la UE para el período 2021-2027 impone una mayor atención a la acción por el clima. Sin embargo, no está claro el grado en que pueden alcanzarse los objetivos de gasto en clima en términos de reducción de las emisiones de GEI, aumento del uso de energías renovables y fomento de la eficiencia energética. En

última instancia, lo que cuenta es si el gasto de la UE puede contribuir eficazmente a la consecución de los objetivos climáticos y energéticos. Un presupuesto relacionado con el clima debe estar estrechamente vinculado a la reducción de las emisiones de GEI.

Recomendación 3 — Vinculación del presupuesto de la UE con los objetivos climáticos y energéticos

La Comisión debería informar sobre la contribución del gasto relacionado con el clima a los objetivos climáticos y energéticos de la UE. Debería centrarse, en particular, en cómo medir el impacto del presupuesto en la mitigación del cambio climático.

Plazo previsto de aplicación: diciembre de 2025


El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 27 de abril de 2022.


Por el Tribunal de Cuentas



Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo — Recomendaciones anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo pertinentes para la información sobre el clima

Estas recomendaciones anteriores siguen siendo pertinentes para la información sobre el clima y complementan las formuladas en el presente informe.

Informe especial	Recomendaciones a la Comisión	Respuesta de la Comisión
 <p>IE 22/2021 Finanzas sostenibles: La UE necesita una actuación más coherente para reorientar la financiación hacia inversiones sostenibles</p>	<p>3 a) Comunicar el volumen de financiación de InvestEU objeto de seguimiento conforme a los criterios de la taxonomía de la UE.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 3 del presente informe</p>	Aceptada.
	<p>3 b) para InvestEU: Facilitar información sobre los resultados relacionados con el clima de los correspondientes proyectos completados, como la reducción real de las emisiones de GEI.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 3 del presente informe</p>	Aceptada.
	<p>5 a) Aplicar el principio de «no causar un perjuicio significativo» a todo el presupuesto de la UE.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 2 del presente informe</p>	Parcialmente aceptada. Siempre que ha sido pertinente y aplicable, este principio se ha incluido en la legislación pertinente. La aplicación uniforme de este principio de la taxonomía de la UE en todo el presupuesto de la UE no es viable ni adecuada debido a la diversidad de los programas de gasto de la UE.
	<p>5 c) Integrar plenamente los criterios de la taxonomía de la UE en la metodología de seguimiento climático de la UE en cuanto estén disponible.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 2 del presente informe</p>	Parcialmente aceptada. La taxonomía de la UE puede cambiar con el tiempo. Basarse en ella haría imposible una serie temporal estable. No se dispone de la información detallada necesaria para aplicar la taxonomía, y los Estados miembros/socios ejecutantes no están obligados a facilitarla.

Informe especial	Recomendaciones a la Comisión	Respuesta de la Comisión
	<p>5 d) Complementar la información actual relativa a la contribución del presupuesto de la UE a la acción por el clima divulgando el gasto de la UE relativo al clima que guarda relación con la aplicación de un coeficiente del 100 % a partir de los criterios de la taxonomía de la UE.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 2 del presente informe</p>	Aceptada.
 <p>IE 16/2021: La política agrícola común y el clima Las emisiones procedentes de la agricultura no disminuyen, aunque supongan la mitad del gasto de la UE relacionado con el clima</p>	<p>1 b) Evaluar los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros con el fin de limitar el riesgo de que los regímenes de la PAC aumenten o mantengan las emisiones de GEI procedentes de la agricultura.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 1 del presente informe</p>	Aceptada.
	<p>1 c) Velar por que la PAC ofrezca incentivos eficaces para reducir las emisiones de GEI generadas por el ganado y los fertilizantes que contribuyan a lograr los objetivos climáticos de la UE.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 1 del presente informe</p>	Aceptada.
	<p>3 a) Establecer indicadores de seguimiento que permitan evaluar con carácter anual los efectos de las medidas de mitigación del cambio climático financiadas por la PAC para el período 2021-2027 en las emisiones netas de GEI e informar al respecto de forma periódica.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 3 del presente informe</p>	<p>No aceptada. Una evaluación significativa de los efectos de estas medidas en las emisiones netas de GEI requiere datos a lo largo de varios años (la PAC no es el único factor que impulsa las emisiones de GEI). Estas valoraciones se abordarán mediante evaluaciones, es decir, no anualmente.</p>

Informe especial	Recomendaciones a la Comisión	Respuesta de la Comisión
 <p>IE 18/2019: Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE: Se notifican correctamente, pero es necesario tener un mayor conocimiento de las futuras reducciones</p>	<p>2 c) Evaluar y notificar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático los efectos en las emisiones de las políticas y medidas principales de la UE, como el régimen de comercio de derechos de emisión, los Reglamentos sobre las emisiones de CO₂ del transporte por carretera, y otros sectores abarcados por la Decisión sobre el reparto del esfuerzo.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 3 del presente informe</p>	<p>Aceptada.</p>
 <p>IE 31/2016: Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente</p>	<p>2 c) Garantizar que la recogida de datos diferencie entre medidas de mitigación y de adaptación.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 2 del presente informe</p> <p>4) aplicar el principio de prudencia y corregir las sobrestimaciones en el Feader examinando los coeficientes climáticos de la UE aplicados.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 1 del presente informe</p> <p>6 a) Desarrollar un sistema armonizado y proporcionado de seguimiento de la ejecución real de la acción por el clima.</p> <p>→ vinculada a la recomendación 3 del presente informe</p>	<p>No aceptada. Las implicaciones de esta carga administrativa adicional tanto para la Comisión como para los Estados miembros no están claras.</p> <p>Parcialmente aceptada. La metodología de seguimiento debe mantenerse estable durante el actual MFP a efectos de previsibilidad, coherencia y transparencia.</p> <p>No aceptada. Esta recomendación aumentaría la carga administrativa para los Estados miembros, que no estaba prevista en la normativa actual.</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

DG: Dirección General

FC: Fondo de Cohesión

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

GEI: Gases de efecto invernadero

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo

MCE: Mecanismo «Conectar Europa»

MFP: Marco financiero plurianual

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG: Organización no gubernamental

PAC: Política agrícola común

RCDE: Régimen de comercio de derechos de emisiones

Glosario

Acción por el clima: Acción por la que se aborda el cambio climático y su impacto.

Adaptación al cambio climático: Reducción de la vulnerabilidad de los países y comunidades al cambio climático mediante el refuerzo de su capacidad para absorber sus impactos.

Ámbito de interés: Uno de los elementos en los que se desglosan las principales prioridades de desarrollo rural de la UE.

Ámbito de intervención: Categoría de actividades financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión o el Fondo Social Europeo.

Biomasa: Combustible derivado de productos y residuos orgánicos que se emplean para generar energía.

Cambio climático: Cambios en el clima de la Tierra que dan lugar a nuevos patrones meteorológicos a largo plazo.

Coeficiente climático de la UE: Ponderación asignada al gasto de la UE en proyectos, medidas o acciones para reflejar la medida en que incorporan consideraciones climáticas.

Convenios de Río: Los tres convenios resultantes de la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 1992: el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación.

Efecto de peso muerto: Situación en la que una actividad financiada por la UE habría seguido su curso incluso sin recibir ayudas públicas.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: Los cinco fondos principales de la UE que dan apoyo conjuntamente al desarrollo económico en la UE en el período 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Fuga de carbono: Aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero por el traslado de la producción de un país donde las emisiones son objeto de restricciones estrictas a otro país con una normativa más laxa.

Gas de efecto invernadero: Gas de la atmósfera (como dióxido de carbono o metano) que absorbe y emite radiación, atrapando el calor y calentando así la superficie de la Tierra a través de lo que se conoce como efecto invernadero.

Gasto relacionado con el clima: Gastos que contribuyen directa o indirectamente a los objetivos climáticos.

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

Instrumento Europeo de Recuperación: Paquete de financiación para ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperarse del impacto económico y social de la pandemia de COVID-19.

Integración de la acción por el clima: Introducción de aspectos climáticos en todas las políticas, instrumentos, programas y fondos.

Marcador de Río: Indicador, definido por la OCDE, de la medida en que una actividad contribuye a los objetivos de los convenios de Río.

Marco financiero plurianual: Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos de las políticas) e importes máximos, en general para un período de siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría.

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

Mitigación del cambio climático: Reducción o limitación de la emisión de gases de efecto invernadero debido a su efecto sobre el clima.

Neutralidad climática: Situación en que las actividades humanas dan lugar a un efecto neto nulo sobre el clima.

Pacto Verde Europeo: Estrategia de crecimiento de la UE adoptada en 2019, destinada a lograr que la UE sea climáticamente neutra de aquí a 2050.

Pago directo: Ayudas a la agricultura, como las ayudas por superficie, abonadas directamente a los agricultores, también denominadas ayudas a la renta.

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

Red Natura 2000: Red de zonas de conservación para especies raras y amenazadas y algunos tipos poco comunes de hábitats naturales que gozan de protección en virtud del Derecho de la Unión.

Renta nacional bruta: Medida estándar de la riqueza de un país, basada en los ingresos de origen nacional y extranjero.

Seguimiento climático: Seguimiento de los avances hacia la consecución de los objetivos de gasto en la acción por el clima.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Ildikó Preiss, jefa de Gabinete, Paolo Pesce y Charlotta Törneling, agregados de Gabinete; Ramona Bortnowschi y Emmanuel Rauch, gerentes principales; Antonella Stasia, jefa de tarea; Ernesto Roencing y Jonas Kathage, auditores; Marika Meisenzahl, auditora y encargada del diseño gráfico. Judita Frangež prestó apoyo de secretaría.



Joëlle Elvinger



Ildikó Preiss



Paolo Pesce



Charlotta Törneling



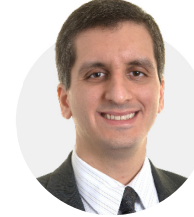
Ramona Bortnowschi



Emmanuel Rauch



Antonella Stasia



Ernesto Roensing



Jonas Kathage



Marika Meisenzahl



Judita Frangež

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

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

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

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

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

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


Ilustración 2: parte superior derecha, Ilustración 11: icono superior derecho , hecho por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.


Ilustración 4: icono izquierdo  diseñado por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.


Ilustración 5: icono izquierdo  diseñado por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.





Ilustración 6: icono izquierdo  diseñado por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

Ilustración 12: parte superior izquierda, Ilustración 13: parte superior izquierda, Ilustración 16:

parte superior izquierda, Recuadro 3: izquierda, Cuadro 7, icono  diseñado por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

Cuadro 2: Iconos  diseñados por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

Cuadro 3: Iconos  diseñados por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

Cuadro 4: Iconos superiores  diseñados por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

Cuadro 5: Icono izquierdo superior  diseñado por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

Cuadro 6: Iconos izquierdos superiores  diseñados por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

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

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

PDF	ISBN 978-92-847-7795-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/804844	QJ-AB-22-007-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-7808-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/231799	QJ-AB-22-007-ES-Q

La UE se comprometió a destinar como mínimo el 20 % de su presupuesto del período 2014-2020 a la acción por el clima. La Comisión anunció que se había notificado un gasto relacionado con el clima de 216 000 millones de euros para este período, por lo que la UE había cumplido el objetivo. Constatamos que el gasto notificado no siempre era pertinente para la acción por el clima y que, en general, la información sobre el clima estaba sobrevalorada. Estimamos que se había sobrestimado al menos en 72 000 millones de euros.

A pesar de las mejoras previstas en la información sobre la acción por el clima para el período 2021-2027, persisten algunas dificultades. Nuestras recomendaciones tienen por objeto mejorar la información sobre el clima y vincular la contribución presupuestaria de la UE a sus objetivos en materia de clima y energía. También recomendamos obtener pruebas científicas que apoyen la contribución climática de la política agrícola de la UE.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

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