

ES

2016

Nº 26

Informe Especial

## El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

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

Tel.: +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6024-6	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/0168	QJ-AB-16-026-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5988-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/795933	QJ-AB-16-026-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5985-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/500349	QJ-AB-16-026-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

**Informe Especial****El desafío de lograr una  
condicionalidad más eficaz  
y menos complicada**

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

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización I (presidida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de conservación y gestión de los recursos naturales. La auditoría fue dirigida por Nikolaos Milionis (Miembro ponente), con la asistencia de Ioulia Papatheodorou (jefe del Gabinete), Kristian Sniter (agregado del Gabinete), Robert Markus (gerente principal), Daniela Jinaru (jefe de tarea), y los auditores Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez y Michael Spang.



*De izquierda a derecha: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus y D. Jinaru.*

## Apartados

### Glosario

I - IX **Resumen**

1 - 10 **Introducción**

11 - 17 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

18 - 71 **Observaciones**

18 - 36 **La información disponible no permitió a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad**

22 - 27 Los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión ofrecían una visión parcial de la eficacia de la condicionalidad

28 - 33 La evaluación por la Comisión de la eficacia de la condicionalidad no tuvo en cuenta el nivel de incumplimiento de los agricultores

34 - 36 La Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos de la condicionalidad ni los medios para subsanarlos

37 - 71 **El sistema de gestión y control de la condicionalidad admite una mayor simplificación**

41 - 47 Las normas y los procedimientos de control de los Estados miembros seguían siendo complejos

48 - 52 El régimen de pequeños agricultores redujo la carga administrativa, pero esto podría afectar al logro de los objetivos de la condicionalidad en algunos Estados miembros

53 - 58 La ecologización introdujo un estrato adicional de control de las prácticas respetuosas con el medio ambiente de carácter obligatorio

59 - 64 Los costes específicos asociados con la aplicación de la condicionalidad no se han cuantificado lo suficiente

65 - 71 La base para el cálculo de las sanciones relativas a la condicionalidad para los agricultores en toda la UE no se ha armonizado lo suficiente

## 72 - 79 **Conclusiones y recomendaciones**

- Anexo I —** **Ámbito de aplicación de las normas de condicionalidad con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento y del Consejo.**
- Anexo II —** **Principales cambios en el ámbito de aplicación de las normas sobre condicionalidad para la PAC 2014-2020**
- Anexo III —** **Las partes interesadas manifestaron que era necesaria una mayor simplificación**
- Anexo IV —** **Estudios de casos incluidos en la encuesta enviada a los organismos pagadores**

## **Respuestas de la Comisión**

**Auditoría de cumplimiento:** Inspecciones sobre el terreno llevadas a cabo por auditores de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para verificar si los Estados miembros han hecho un uso correcto de los fondos puestos a su disposición por el FEAGA y el Feader y, en particular, si cuentan con sistemas de gestión y control que funcionen adecuadamente para garantizar la regularidad de los pagos a los beneficiarios.

**BCAM:** normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra que tienen por objeto contribuir a prevenir la erosión del suelo, mantener la materia orgánica y la estructura del suelo, garantizar un nivel mínimo de mantenimiento, evitar el deterioro de los hábitats y proteger y gestionar el agua. Estas normas fueron introducidas por la legislación de la PAC y únicamente se aplican a los beneficiarios de la PAC. Los Estados miembros deberán definir las normas teniendo en cuenta al mismo tiempo las condiciones locales.

**DG Agricultura y Desarrollo Rural:** Dirección General de la Comisión Europea responsable de la aplicación de la política de agricultura y desarrollo rural.

**DG Medio Ambiente:** Dirección General de la Comisión Europea responsable de la legislación sectorial de la UE relativa al medio ambiente.

**DG Salud y Seguridad Alimentaria:** Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, encargada de la legislación sectorial en materia de salud pública, fitosanidad, salud y bienestar de los animales.

**Ejercicio:** El ejercicio agrícola cubrirá los gastos abonados y los ingresos recibidos y consignados en las cuentas del presupuesto de los Fondos por los organismos pagadores respecto del ejercicio financiero «N» que comienza el 16 de octubre del año «N-1» y finaliza el 15 de octubre del año «N» (artículo 39 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo).

**Feader:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

**FEAGA:** Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

**Normas de condicionalidad:** están compuestas por los requisitos legales de gestión (RLG) en virtud del Derecho de la Unión y de las normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (BCAM), como se detalla en el Anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, en materia de medio ambiente, cambio climático, buena condición agrícola de la tierra, seguridad alimentaria, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal. A lo largo del presente informe, los términos «normas de condicionalidad» y «obligaciones de condicionalidad» son intercambiables.

**Organismo de asesoramiento a las explotaciones:** Organismo público o privado al que un Estado miembro ha atribuido la explotación de un sistema para asesorar a los agricultores sobre la gestión de la tierra y de las explotaciones agrícolas.

**Organismo pagador:** Organismo competente dentro de un Estado miembro para la correcta evaluación, cálculo, inspección y pago de subsidios de la PAC.

**PAC:** Política agrícola común.

**Puntos de control:** Aspectos concretos derivados de la aplicación de las normas de condicionalidad, incluidos en las listas de comprobación de los controles sobre el terreno y administrativos llevados a cabo o solicitados a otros organismos de control por la autoridad de gestión competente en materia de condicionalidad en cada Estado miembro (o sea, los organismos pagadores).

**RLG:** los requisitos legales de gestión son una serie de obligaciones que se incorporaron al ámbito de las normas de condicionalidad a partir de directivas y reglamentos de la UE en materia de medio ambiente, cambio climático, buena condición agrícola de la tierra, seguridad alimentaria, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal (legislación sectorial). Estas normas ya se aplican fuera del marco de la PAC.



## I

La condicionalidad vincula los pagos de la política agrícola común (PAC) al cumplimiento por parte de los agricultores de una serie de normas relativas a la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal y el bienestar animal, y al mantenimiento del suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Actualmente se aplica a 7,5 millones de agricultores en la UE, los cuales recibieron durante el ejercicio 2015 aproximadamente 47 000 millones de euros de ayudas<sup>1</sup>. Se han creado grandes expectativas sociales de que los agricultores beneficiarios de subvenciones de la UE cumplan la condicionalidad.

## II

El legislador estableció un marco de condicionalidad para la UE. La Comisión es la encargada del seguimiento de su aplicación. Los Estados miembros tradujeron las normas de la UE en obligaciones para los agricultores y controlaron el cumplimiento de dichas obligaciones. El Tribunal examinó si el sistema de gestión y control de la condicionalidad era eficaz y si admitía una mayor simplificación.

## III

El Tribunal llegó a la conclusión de que la información disponible no permitía a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad. Pese a los cambios introducidos en la PAC para el período 2014-2020, el sistema de control y gestión de la condicionalidad todavía puede simplificarse.

## IV

Los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión ofrecían una visión parcial de la eficacia de la condicionalidad y no tuvieron en cuenta el nivel de incumplimiento de los agricultores. Además la Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos ni los medios para subsanarlos.

## V

Los cambios de la PAC para el período 2014-2020 supusieron una leve reducción del número de normas de condicionalidad al eliminar requisitos que no estaban suficientemente relacionados con la actividad agrícola. Sin embargo, los procedimientos de control siguen siendo complejos. Las medidas simplificadoras como el régimen de pequeños agricultores, además de aliviar a las administraciones y a los agricultores de cargas adicionales, deben tener en cuenta la necesidad de lograr los objetivos de la condicionalidad.

## VI

Las prácticas agrícolas en virtud del nuevo pago de ecologización es similar a las anteriores normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales. Por tanto, existen actualmente dos conjuntos de prácticas agrícolas complementarios orientados a los mismos objetivos: el mantenimiento de las tierras y la protección de la biodiversidad. Pese a sus similitudes, el cumplimiento de las normas obligatorias de buenas condiciones agrarias y medioambientales y de ecologización se comprueba con dos sistemas distintos de control, lo que puede dar lugar a ineficiencias en los sistemas de control y agregar una carga administrativa adicional.

<sup>1</sup> Estos 7,5 millones de agricultores representan un 68 % del total de los agricultores que se benefician de las ayudas de la PAC y reciben el 83 % del total de los pagos. No se incluye en estas cifras a los pequeños agricultores porque no están sujetos a sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones de condicionalidad (véase el apartado 48).

## VII

Los costes de aplicación de la condicionalidad no se cuantificaron lo suficiente. Mientras la Comisión no cuente con una estimación fiable del coste global de la condicionalidad con las cifras totales de las partes interesadas (instituciones de la UE, autoridades de gestión y control de los Estados miembros y agricultores) no podrá garantizar que el sistema de condicionalidad es eficaz desde el punto de vista económico.

## VIII

El sistema de sanciones no garantizaba una base armonizada suficiente para calcular las sanciones administrativas que debían imponerse a los agricultores en la UE que no cumplieran las normas. La aplicación de los factores de gravedad, alcance, duración e intencionalidad en el cálculo de las sanciones para casos similares variaba significativamente entre Estados miembros.

## IX

El Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

- La Comisión debería examinar, en el contexto de la evaluación del impacto para la PAC después de 2020, la forma de seguir desarrollando sus indicadores para evaluar el rendimiento de la condicionalidad y cómo de tener en cuenta en estos indicadores los niveles de cumplimiento de las normas de condicionalidad por parte de los agricultores.
- A partir de ahora, la Comisión debería empezar a mejorar el intercambio de información sobre los incumplimientos de condicionalidad entre los servicios correspondientes para ayudarles a identificar los motivos de dichos incumplimientos y tomar las medidas adecuadas para subsanarlos.
- En la PAC posterior a 2020, la Comisión debería proponer una adaptación de las normas aplicables a los controles sobre el terreno de la condicionalidad, lo que permitiría centrarse de forma eficaz en los puntos de control fundamentales.
- La Comisión debería analizar, en el contexto de su la evaluación del impacto de la PAC posterior a 2020, la experiencia de contar con dos sistemas con objetivos medioambientales similares (normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales y ecologización) a fin de promover una mayor sinergia entre ambos. Este análisis debería tener en cuenta criterios como el impacto ambiental de las normas y los niveles históricos de cumplimiento de los agricultores.
- Una vez publicado el informe sobre el rendimiento de la PAC al final de 2018, la Comisión debería desarrollar una metodología para medir los costes de la condicionalidad.
- Para la PAC posterior a 2020, la Comisión debería fomentar una aplicación más uniforme de las sanciones en la UE mediante la aclaración adicional de los conceptos de gravedad, alcance, duración, reiteración e intencionalidad.

## 01

La condicionalidad vincula los pagos de la política agrícola común (PAC) al cumplimiento por parte de los agricultores de una serie de normas relativas a la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal y el bienestar animal, y al mantenimiento del suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Actualmente se aplica a 7,5 millones de agricultores en la UE, los cuales recibieron durante el ejercicio 2015 aproximadamente 47 000 millones de euros de ayudas supeditadas al cumplimiento de las normas de condicionalidad (véase el **Glosario**)<sup>2</sup>. Si los agricultores no cumplen estas normas, se les pueden imponer sanciones administrativas.

## 02

La condicionalidad se basa en dos conjuntos de normas principales (véase la lista actual de dichas normas en el **anexo I**). Los requisitos legales de gestión son requisitos seleccionados en las directivas y los reglamentos vigentes relativos al medio ambiente, la seguridad alimentaria, y la salud y el bienestar de los animales y plantas. Las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales son normas adicionales aplicables únicamente a los beneficiarios de los pagos de la PAC que imponen prácticas sostenibles en las tierras agrícolas y versan sobre la protección del agua, el suelo y las reservas de carbono, y al mantenimiento de las tierras y de los elementos paisajísticos.

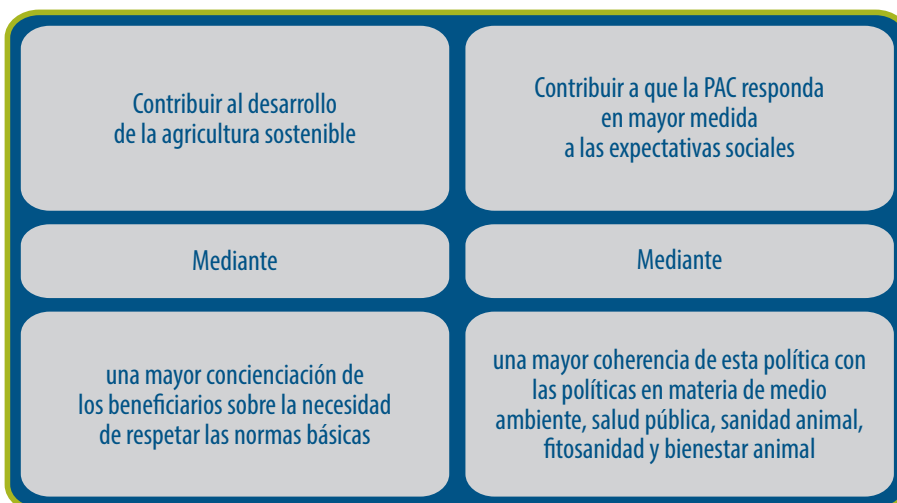
## 03

La condicionalidad tiene por finalidad contribuir a los dos siguientes objetivos:

- 2 Informe anual de actividad de 2015 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.
- 3 Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

### Ilustración 1

#### Objetivos de la condicionalidad



Fuente: Considerando 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013<sup>3</sup>.

## 04

Se han creado grandes expectativas sociales de que los agricultores beneficiarios de subvenciones de la UE cumplan las obligaciones de condicionalidad. Según el último Eurobarómetro<sup>4</sup> publicado en enero de 2016, más de cuatro de cada cinco encuestados de la UE consideraban «justificado» reducir los pagos de subvenciones a los agricultores si no respetaban las normas.

## 05

Como instrumento de la PAC, la condicionalidad se aplica en gestión compartida, en virtud de la cual las tareas se reparten entre la Comisión y los Estados miembros. En este contexto, los cometidos de la Comisión son los siguientes:

- seguir el marco general de la UE establecido en los reglamentos del Parlamento Europeo y el Consejo, así como las recomendaciones recibidas del Parlamento Europeo durante la aprobación de las cuentas anuales relativas a la ejecución del presupuesto de la UE;
- establecer un marco detallado de la UE mediante reglamentos delegados y de ejecución, y directrices de aplicación para los Estados miembros.
- verificar que los Estados miembros desempeñan sus funciones con arreglo a las disposiciones jurídicas, y aplicar correcciones financieras cuando se constate que los sistemas son deficientes;
- comprobar que se cumplen los objetivos de condicionalidad y notificar los resultados<sup>5</sup>.

## 06

La DG Medio Ambiente y la DG Salud y Seguridad Alimentaria son las encargadas de la aplicación y de la consecución de los objetivos de la legislación sectorial a partir de la cual se redactaron los RLG, mientras que la DG Agricultura y Desarrollo Rural se encarga de las BCAM. La DG Agricultura y Desarrollo Rural realiza auditorías para verificar que los Estados miembros cuentan con la gestión y con los sistemas de control adecuados para la condicionalidad.

## 07

Los Estados miembros se encargan de adoptar todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas para establecer un marco nacional acorde con el marco de la UE general y detallado, y en particular de:

- implantar sistemas que prevengan, detecten y corrijan los casos de incumplimiento;
- realizar controles sobre el terreno de una muestra de al menos el 1 % de los agricultores<sup>6</sup>;

4 «Special Eurobarometer 440 Europeans, Agriculture and the CAP» publicado el 21 de enero de 2016, que refleja las opiniones obtenidas entre el 17 y el 26 de octubre de 2015 por TNS opinion & social, llevado a cabo a petición de la Comisión Europea. Todas las entrevistas se realizaron individualmente en los domicilios de ciudadanos de la UE seleccionados aleatoriamente.

5 Véase, por ejemplo, el informe anual de actividad de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, anexo 10, parte 6, Condicionalidad.

6 En general, los controles sobre el terreno deben realizarse en una muestra de al menos el 1 % de los beneficiarios de la PAC. Sin embargo, para determinados requisitos, como la identificación y el registro de animales, el porcentaje mínimo de control es el 3 % de los agricultores, como se prevé en la legislación sectorial. En consecuencia, el número total de agricultores sometidos a pruebas de condicionalidad excede en la práctica la muestra del 1 %. Por ejemplo, durante el ejercicio 2015, el porcentaje de agricultores controlados fue del 2,31 %. Por lo que concierne a los RLG, puede que los Estados miembros decidan combinar estas pruebas con las realizadas en virtud de la legislación sectorial para poder alcanzar el porcentaje de control de la condicionalidad del 1 %.

## Introducción

- imponer sanciones y recuperar importes pagados indebidamente a los agricultores que infringieron las normas;
- notificar a la Comisión (cuentas anuales, informes financieros y estadísticas de control auditados).

### 08

Los beneficiarios de la PAC deben cumplir todas las normas de condicionalidad definidas por la legislación nacional y corren el riesgo de ver reducidos los pagos anuales que reciben de la UE si se descubre que han infringido algunas de esas normas como consecuencia de acto u omisión directamente atribuibles a ellos.

### 09

En 2008, el Tribunal publicó un informe especial sobre la eficacia de la condicionalidad<sup>7</sup>, en el que se llegaba a la conclusión de que la condicionalidad no había sido una política eficaz y se insistía en las considerables dificultades que planteaba el marco de la condicionalidad, principalmente debidas a su complejidad.

### 10

La simplificación del alcance y las normas relativas al sistema de condicionalidad ha sido objeto de constantes debates entre la Comisión, el Consejo y los Estados miembros por la complejidad del marco y por la necesidad de garantizar que las normas pueden controlarse y son suficientemente pertinentes para la actividad agrícola. Entre 2008 y 2013, tras el «chequeo» de la PAC, se introdujeron cambios en el sistema de condicionalidad<sup>8</sup>. Los cambios adicionales introducidos para el actual período 2014–2020 tenían por objeto<sup>9</sup>:

- racionalizar el alcance de las normas organizándolas en una lista única, agrupadas por ámbitos y cuestiones, para incrementar la coherencia y la visibilidad del sistema de condicionalidad;
- excluir de su ámbito de aplicación una serie de requisitos que no están suficientemente relacionados con la actividad agraria o la superficie de la explotación, o que afectan más a las autoridades nacionales que a los beneficiarios.

7 Informe Especial n.º 8/2008 «¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?» (<http://eca.europa.eu>).

8 El Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16) estableció de hecho dos requisitos obligatorios de buenas condiciones agrarias y medioambientales en el nuevo ámbito de protección y gestión del agua y otras tres nuevas opcionales en el ámbito del nivel mínimo de mantenimiento de las tierras; paralelamente, cuatro de las buenas condiciones agrarias y medioambientales existentes en virtud del Reglamento n.º 1782/2003 se hicieron opcionales. También se han registrado cambios menores en los requisitos legales de gestión, en virtud de los cuales se suprimió el requisito del Reglamento (CE) n.º 2629/97 relativo a las marcas auriculares, los pasaportes y los registros de las explotaciones.

9 Véase en el anexo II una descripción detallada de los cambios introducidos en para el período 2014-2020.

## 11

La simplificación es un proceso que busca racionalizar las normas y los controles y reducir los costes derivados del cumplimiento. Las medidas simplificadoras, además de aliviar a las administraciones y a los agricultores de cargas adicionales, deben tener en cuenta la necesidad de lograr los objetivos de la condicionalidad.

## 12

El Tribunal examinó el sistema de gestión y control de la condicionalidad implantado por la Comisión y los Estados miembros para evaluar si, en virtud del nuevo marco jurídico, la condicionalidad es eficaz y hasta qué punto se había simplificado.

## 13

La pregunta general de auditoría era:

**« ¿Es eficaz el sistema de gestión y control de la condicionalidad y admite una mayor simplificación? ».**

El presente informe se estructura en torno a los dos aspectos principales de la eficacia y la simplificación.

## 14

El Tribunal analizó las siguientes pruebas relativas a la aplicación de la condicionalidad hasta la fecha:

- las estadísticas de control enviadas por los Estados miembros a la Comisión correspondientes a los ejercicios 2011-2014. Estos informes contenían datos relativos al número de agricultores controlados en relación con una norma determinada, el número de incumplimientos hallados y el nivel y las categorías de las sanciones aplicadas;
- las fiscalizaciones del Tribunal sobre la legalidad y la regularidad (fiscalizaciones de la declaración de fiabilidad) llevadas a cabo en los ejercicios 2011-2014;
- las auditorías de cumplimiento efectuadas por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión en los ejercicios 2011-2014.

## Alcance y enfoque de la fiscalización

### 15

El Tribunal analizó la información relativa al sistema de gestión y control implantado en la Comisión, obtenida mediante entrevistas con representantes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y mediante el examen de varios análisis, estudios e informes preparados o encargados por dicha dirección general. Se evaluaron además los efectos potenciales de los cambios introducidos en el período 2014-2020 de la PAC sobre la base de los siguientes documentos: evaluación de impacto preparatoria, reglamentos aprobados y declaraciones de la Comisión.

### 16

Se efectuaron dos encuestas sobre los siguientes temas: concienciación, cumplimiento y simplificación. Las encuestas se enviaron a los organismos pagadores y a los organismos de asesoramiento agrario. El Tribunal recibió respuestas de los 64<sup>10</sup> organismos pagadores encuestadas en veintisiete Estados miembros<sup>11</sup>, mientras que 72 de los 186 organismos de asesoramiento agrario contactados respondieron a la segunda encuesta.

### 17

El Tribunal visitó tres regiones de los Estados miembros -Alemania (Schleswig-Holstein), España (Cataluña), y Reino Unido (Irlanda del Norte) - en las que entrevistó a representantes de los organismos pagadores y de asociaciones de agricultores para recabar sus puntos de vista sobre el impacto de la condicionalidad en las explotaciones agrícolas.

10 Se realizó una encuesta a 64 de los 82 organismos pagadores, puesto que en algunos Estados miembros no todos los organismos pagadores se encargan de la condicionalidad.

11 Croacia no estaba incluida en el ámbito de aplicación de la auditoría debido a la falta de datos históricos ya que incorporó a la Unión el 1 de julio de 2013.

## La información disponible no permitió a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad

### 18

La información disponible no permitió a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad. En la primera parte del informe, el Tribunal examina si los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión facilitaban una visión completa de la eficacia de la condicionalidad, si tenían en cuenta el nivel de cumplimiento de los agricultores y si la Comisión analizó los motivos de los incumplimientos y los medios para subsanarlos. Las normas para los exámenes figuran en los apartados de 19 a 21.

### 19

Con objeto de medir la consecución de los objetivos de la condicionalidad (véase el apartado 2), la Comisión debería definir indicadores de rendimiento adecuados<sup>12</sup>, que tendrían que ajustarse a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia)<sup>13</sup>. La Comisión debería analizar los aspectos relacionados con el rendimiento y tomar las medidas pertinentes.

### 20

Los Estados miembros también deberían impedir, detectar y resolver eficazmente cualquier irregularidad o incumplimiento de obligaciones cometido por los beneficiarios<sup>14</sup> y comunicar anualmente los resultados de sus controles a la Comisión.

### 21

La eficacia de la condicionalidad se evaluará teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento por parte de los agricultores de las normas de condicionalidad como indicador clave de la contribución de la política a la protección del medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal, la fitosanidad y el bienestar animal. Para que la política resulte más eficaz, la concepción del marco de la condicionalidad debería incluir medidas para identificar y abordar los motivos por los que los agricultores no cumplen con estas normas.

12 Considerando 2 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 834/2014 de la Comisión, de 22 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del marco común de seguimiento y evaluación de la política agrícola común (DO L 230 de 1.8.2014, p. 1).

13 El artículo 30 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1) (Reglamento Financiero) facilita las siguientes definiciones:  
El principio de economía prescribe que los medios utilizados por las instituciones para llevar a cabo sus actividades se pondrán a disposición en el momento oportuno, en la cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio.  
El principio de eficiencia se refiere a la relación óptima entre los medios empleados y los resultados obtenidos.  
El principio de eficacia alude a la consecución de los objetivos específicos fijados y a la obtención de los resultados esperados.

14 Considerando 39 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.



## Los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión ofrecían una visión parcial de la eficacia de la condicionalidad

### Situación del período 2007-2013

#### 22

Para el primer objetivo (contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible mediante una mejor concienciación de los beneficiarios sobre la necesidad de respetar las normas básicas), la Comisión utilizó el indicador «Porcentaje de pagos de la PAC abarcado por la condicionalidad», que muestra la proporción de pagos de la PAC en los que los agricultores tienen que cumplir las normas de condicionalidad. Sin embargo, este indicador no mide la concienciación de los agricultores sobre dicha normativa ni su nivel de cumplimiento de la misma.

#### 23

Para medir el segundo objetivo (contribuir a hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en general gracias a una mejor coherencia de esta política con las políticas en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal), el indicador empleado fue la «Opiniones expresadas por el público sobre la condicionalidad», medido por la Comisión en la encuesta del Eurobarómetro. Las opciones de preguntas y respuesta de la encuesta figuran en el **recuadro 1**.

#### Recuadro 1

### Extracto de la encuesta del Eurobarómetro

Pregunta: «Con arreglo a la normativa de la política agrícola común (PAC), los pagos de los agricultores están supeditados al cumplimiento de determinadas normas relativas al medio ambiente, la seguridad alimentaria y el bienestar animal («condicionalidad»). Según usted, ¿hasta qué punto está justificada o no la reducción de los pagos de subvenciones a los agricultores que no cumplan las normas en materia de seguridad alimentaria, protección del medio ambiente, y bienestar animal?»

Respuestas propuestas: «totalmente justificado; moderadamente justificado; moderadamente injustificado; totalmente injustificado; no sabe».

Resultado de la encuesta: Más de cuatro de cada cinco encuestados de la UE consideraban «justificado» reducir los pagos de subvenciones a los agricultores si no cumplían las normas (respondieron tanto «totalmente justificado» como «moderadamente justificado»). La opinión pública seguía siendo la misma desde la encuesta anterior realizada en noviembre de 2007.

Fuente: Encuesta del Eurobarómetro de la Comisión.

**24**

Este indicador no facilita información alguna sobre si la coherencia de la PAC con las normas de condicionalidad ha mejorado o no, sino que se limita a reflejar una opción política de los encuestados, sin evaluar los resultados de la aplicación de la condicionalidad propiamente dichos.

**25**

Otros dos indicadores de resultados: La DG Agricultura y Desarrollo Rural también notifica el porcentaje mínimo de control de las buenas condiciones agrarias y medioambientales<sup>15</sup> y la proporción de pastos permanentes. El primer indicador mide el cumplimiento por los Estados miembros del porcentaje mínimo de controles. Se trata únicamente de un indicador de cumplimiento de la reglamentación y, como tal, no mide la eficacia de la condicionalidad. El segundo indicador, que mide el porcentaje de tierra ocupada por pastos permanentes dentro de un Estado miembro respecto de su superficie agrícola total, presentaba dos insuficiencias: solo hacía referencia a un único aspecto de la condicionalidad y no destacaba específicamente la contribución de la misma, pues los pastos permanentes pueden mantenerse por una serie de factores, y la condicionalidad es solo uno de ellos.

**Situación del período 2014-2020****26**

En el período 2014–2020, se emplearon dos indicadores<sup>16</sup> directamente relacionados con la condicionalidad: el número de hectáreas sujetas a condicionalidad y el porcentaje de pagos de la PAC sujetos a condicionalidad. Se trata de indicadores cuantitativos que miden tan solo el tamaño de las poblaciones a las que van dirigidos (tierras agrícolas y pagos de la PAC) y no los efectos de la condicionalidad.

**27**

En la PAC se definieron otros indicadores de carácter general que abarcan ámbitos influidos por normas de condicionalidad, como el índice de aves de tierras agrícolas, la calidad del agua, la materia orgánica del suelo en las tierras de cultivo y la erosión del suelo por la acción del agua. Sin embargo, no se conocía el impacto específico de la condicionalidad por sí sola en estos indicadores generales. Además, no existen indicadores de impacto que midan otros aspectos relacionados con la condicionalidad, como la seguridad alimentaria, la identificación y registro de animales o el bienestar animal.

15 Con arreglo a la PAC anterior y posterior a 2014, el porcentaje mínimo de control de las buenas condiciones agrarias y medioambientales se fijó en el 1 % de los agricultores.

16 Anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 834/2014 de la Comisión.

## La evaluación por la Comisión de la eficacia de la condicionalidad no tuvo en cuenta el nivel de incumplimiento de los agricultores

### 28

La Comisión también recaba datos sobre la medida en que los agricultores cumplen sus obligaciones de condicionalidad mediante las estadísticas de control enviadas por los Estados miembros. Sin embargo, esta información no se emplea como indicador de rendimiento ni se efectúa un seguimiento de la misma en relación con objetivos predefinidos.

### 29

Los resultados de las fiscalizaciones del Tribunal<sup>17</sup> sobre la legalidad y regularidad en los últimos cuatro años (véase el **cuadro 1**) y las estadísticas notificadas por las autoridades de control de los Estados miembros sobre los agricultores controlados sobre el terreno (véase el **cuadro 2**) pusieron de manifiesto elevados niveles de incumplimiento de las normas de condicionalidad:

17 El Tribunal centró sus verificaciones de la condicionalidad en el cumplimiento de una selección de obligaciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (lucha contra la invasión de vegetación no deseada, consolidación de terrazas agrícolas, mantenimiento de olivares, cumplimiento de la densidad mínima del ganado u obligaciones de siega) y en una selección de requisitos legales de gestión (relativos a los requisitos legales de gestión de la Directiva sobre nitratos y a la identificación y el registro de animales) de las que se pudieron obtener pruebas y llegar a una conclusión en el momento de las visitas de control. Durante 2011 y 2012, el alcance de las pruebas era mayor para el Feader que para el FEAGA porque abarcaba todas las buenas condiciones agrarias y medioambientales y los requisitos legales de gestión relativos al bienestar animal. Además, en el FEAGA, los requisitos legales de gestión relativos a identificación y registro de animales no se controlaron en 2011 ni en 2012.

#### Cuadro 1

### Resultados de la fiscalización del Tribunal respecto del control de la condicionalidad en muestras aleatorias de agricultores

Fondo	Datos	Ejercicio			
		2011	2012	2013	2014
FEAGA	Número de pagos sujetos a condicionalidad	155	146	164	170
	Número de casos en los que se hallaron incumplimientos	22	24	44	46
	Incumplimientos (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
Feader	Número de pagos sujetos a condicionalidad	73	75	61	64
	Número de casos en los que se hallaron incumplimientos	26	25	24	17
	Infracciones (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### Cuadro 2

### Incumplimientos de la condicionalidad notificados por los Estados miembros basándose en controles practicados en un conjunto heterogéneo de muestras de agricultores aleatorias y basadas en el riesgo

	Ejercicio				
	2011	2012	2013	2014	2015
Frecuencia de los incumplimientos (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Fuente: Estadísticas de los Estados miembros relativas a la condicionalidad.

30

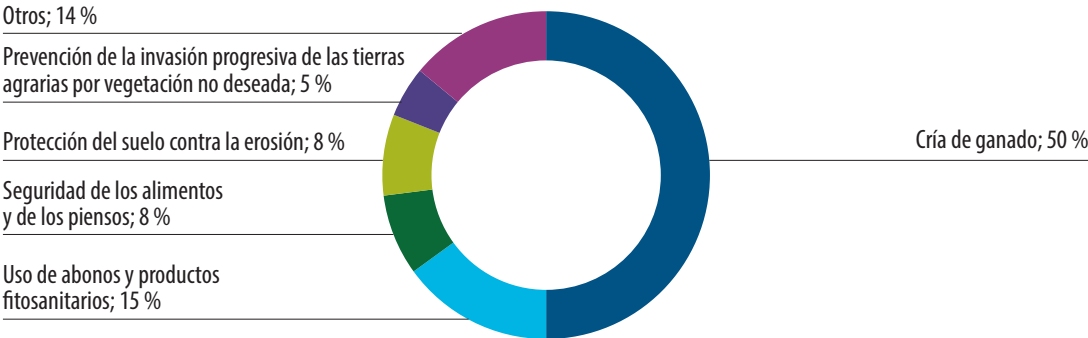
En los últimos cinco años, los agricultores cada vez se han concienciado más de sus obligaciones con respecto a las normas de condicionalidad, según indica aproximadamente el 90 % de los organismos pagadores y de los organismos de asesoramiento agrario encuestados. Sin embargo, los índices de incumplimiento siguen siendo elevados y tanto los controles de los Estados miembros como las fiscalizaciones del Tribunal revelan una tendencia a la alza.

18 Expresado como proporción de agricultores en los que se hallaron incumplimientos con respecto al número total de agricultores controlados.

31

Entre 2011 y 2013, el número total de incumplimientos identificados por las autoridades de control de los Estados miembros se mantuvieron relativamente constantes en casi 60 000 casos/año en la UE, mientras que, en 2014, la cifra aumentó en casi un 20 % hasta alcanzar un número aproximado de 70 000 casos de incumplimiento (debidos principalmente a un aumento de los incumplimientos de los requisitos legales de gestión relativos a la Directiva de nitratos y a la identificación y al registro de cerdos y bovinos). Como se muestra en la **ilustración 2**, cinco ámbitos principales representaban casi el 90 % del número total de incumplimientos y también presentaban la mayor frecuencia de incumplimiento<sup>18</sup>. Estos cinco ámbitos comprenden un total de diez requisitos legales de gestión y de cuatro buenas condiciones agrarias y medioambientales.

**Ilustración 2** Ámbitos en las que se incumplen con mayor frecuencia las normas de condicionalidad



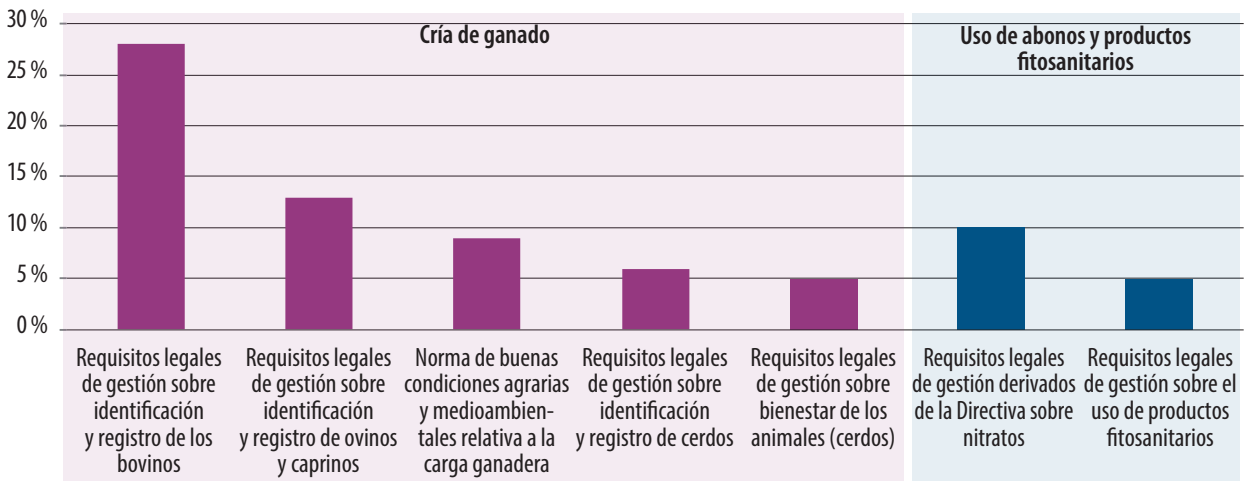
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

32

En la **ilustración 3** se muestra en qué dos ámbitos más extensos la frecuencia de incumplimiento de las normas o requisitos concretos excedía el 5 % en el ejercicio 2014:

Ilustración 3

Frecuencia de los incumplimientos en los dos ámbitos más extensos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

33

El análisis del Tribunal revela asimismo que varias normas presentaban porcentajes de incumplimiento inferiores al 1 %, por ejemplo: los requisitos legales de gestión sobre la conservación de las aves silvestres y los hábitats naturales, las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre el nivel de materia orgánica en el suelo, y el mantenimiento de la estructura del suelo y de los elementos paisajísticos.

La Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos de la condicionalidad ni los medios para subsanarlos

34

La DG Agricultura y Desarrollo Rural analiza la información de las estadísticas de control en cada una de las entidades comunicadoras de información (provincia / región / Gobierno central) para garantizar que cumplen requisitos de la UE, -por ejemplo, el porcentaje mínimo de control del 1 % establecido en el Reglamento- y también lleva a cabo auditorías de cumplimiento para garantizar que los sistemas de gestión y control implantados por los Estados miembros cumplen la normativa europea aplicable. La finalidad de dichas auditorías es proteger los fondos a partir de los cuales se abonaron los pagos de la PAC comprobando si se aplican correctamente las reducciones de los pagos a los agricultores. La Comisión aplica correcciones financieras netas a los Estados miembros que tienen sistemas deficientes.

### 35

La DG Agricultura y Desarrollo Rural no analiza las cifras relativas a los incumplimientos de la condicionalidad en la UE, ni tampoco efectúa auditorías para identificar qué normas se incumplen con mayor frecuencia, las causas potenciales de los incumplimientos o las posibles soluciones para remediar la situación. Las restantes direcciones generales de la Comisión responsables de las políticas en las que se basan los requisitos legales de gestión tampoco llevan a cabo estos análisis. Por ejemplo, la Dirección General de Medio Ambiente (DG Medio Ambiente), responsable de políticas tales como la relativa a la Directiva sobre nitratos, declaró que sus departamentos no recibían las estadísticas sobre los controles practicados por los Estados miembros y, por tanto, no podía adoptar medias de seguimiento al respecto, y no lo hacía. Así, la Comisión solo controla los aspectos financieros sin analizar el impacto de la condicionalidad en los objetivos subyacentes de las políticas con respecto al medio ambiente, la seguridad alimentaria y la salud y bienestar de los animales.

### 36

Hasta julio de 2016 la Comisión no había llevado a cabo evaluaciones sobre los motivos por los que podrían haberse incumplido las normas ni sobre los medios para prevenir dichas situaciones en el futuro<sup>19</sup>. Estas evaluaciones también pueden revelar información útil sobre la necesidad de seguir simplificando el sistema de condicionalidad. Los posibles motivos de incumplimiento de los requisitos de condicionalidad son la mala comprensión de unas normas frecuentemente complejas (véase el anexo III) o la falta de incentivos, ya que el coste del cumplimiento puede ser desproporcionado con respecto al bajo porcentaje mínimo de control del 1% y al nivel de las sanciones aplicadas<sup>20</sup>.

## El sistema de gestión y control de la condicionalidad admite una mayor simplificación

### 37

En la segunda parte del informe, se examina si se simplificaron las normas y procedimientos de control de la condicionalidad, si el régimen de pequeños agricultores logró una reducción equilibrada de la carga administrativa, si existían riesgos de que la ecologización y la condicionalidad no se coordinaran adecuadamente, si se cuantificaron los costes de aplicación y si las sanciones se imponían de manera armonizada en toda la UE. Las normas para los exámenes se establecen en los apartados 38 a 40.

### 38

En su Informe Especial n.º 8/2008, el Tribunal llegó a la conclusión de que el marco de la condicionalidad planteaba dificultades, principalmente por su complejidad, y recomendó a la Comisión que lo simplificara, en particular mediante la priorización de requisitos y normas y su organización en torno a los principales elementos de la actividad agrícola.

19 Hasta la fecha, las evaluaciones practicadas a los agricultores solo han proporcionado información sobre elementos del coste de la condicionalidad, como se muestra en el apartado 61.

20 Las sanciones alcanzaron un total de 67,5 millones de euros en el año de solicitud 2014 como se indica en el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

## Observaciones

### 39

Los costes de aplicación de la condicionalidad han de ser proporcionales a los beneficios derivados del cumplimiento por parte de los agricultores de las disposiciones aplicables<sup>21</sup>. Cuando presente propuestas de gasto revisadas o nuevas, la Comisión evaluará el coste y los beneficios de los sistemas de control<sup>22</sup> en relación con los objetivos que se deben alcanzar.

### 40

La Comisión también ha de contribuir a promover un sistema de sanciones simple y armonizado para toda la UE que garantice igualdad y proporcionalidad de trato a todos los agricultores. La Comisión tiene competencias<sup>23</sup> para adoptar actos delegados con el fin de establecer una base armonizada para el cálculo de las sanciones administrativas derivadas de incumplimientos de la condicionalidad, y también podrá facilitar orientaciones interpretativas a los Estados miembros.

## Los procedimientos de control siguen siendo complejos

### 41

Para el período 2014-2020 la lista de normas se redujo de quince a siete buenas condiciones agrarias y medioambientales (al eliminar las anteriores siete normas voluntarias y una de las normas obligatorias), y de dieciocho requisitos legales de gestión a trece (véase el **anexo II**). Cuatro de los requisitos legales de gestión eliminados fueron los que la Comisión consideraba como no suficientemente pertinentes para la actividad agrícola. Este es un buen ejemplo de simplificación del marco de la condicionalidad. No obstante, ahora es posible que se amplíe el alcance de la condicionalidad. En la «Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre condicionalidad»<sup>24</sup> se pedía que, una vez que aplicadas en todos los Estados miembros, la Directiva Marco del agua y la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas se incluyeran en el sistema de condicionalidad.

### 42

En su dictamen sobre la propuesta de la Comisión relativa a los cambios en la PAC para el período 2014-2020<sup>25</sup>, el Tribunal consideraba que la «lista de requisitos sigue adoleciendo de una dispersión excesiva en varios textos jurídicos, que no se centra lo suficiente en los requisitos esenciales y que el menor número de normas no implica realmente una menor complejidad de esta política».

21 Considerando 57 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

22 Artículo 33 del Reglamento Financiero.

23 Conforme al artículo 101 del Reglamento (CE) n.º 1306/2013.

24 Declaración conjunta aneja al Reglamento (CE) n.º 1306/2013.

25 Dictamen n.º 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

### 43

El 53 % de los organismos de asesoramiento agrario que respondieron a la encuesta del Tribunal consideraban que la PAC para el período 2014–2020 no ha supuesto cambios significativos en el sistema de condicionalidad, mientras que el 28 % consideraba que el nuevo sistema es todavía más complicado. Del mismo modo, menos del 10 % de los organismos pagadores consideraban que los cambios en la condicionalidad tenían un impacto moderado o muy positivo en los recursos gastados en ámbitos tales como: los controles administrativos sobre el terreno, el sistema de sanciones y el suministro de información a los agricultores.

### 44

Los organismos pagadores y los organismos de asesoramiento agrario respondieron en la encuesta que la principal razón por la que los agricultores no cumplen las obligaciones de condicionalidad es la complejidad excesiva de los requisitos. Las asociaciones de agricultores visitadas durante la fiscalización confirmaron también este análisis. Podría considerarse que la simplificación es una solución para garantizar un mayor cumplimiento de las normas por parte de los agricultores, y que en consecuencia contribuye a la eficacia del sistema. En este contexto los organismos pagadores, los organismos de asesoramiento agrario y las asociaciones de agricultores han planteado en la presente fiscalización la necesidad de simplificar el sistema de la condicionalidad, además de otras propuestas convergentes (para más información, véase el **anexo III**).

### 45

La complejidad también se debía al grado de detalle de las normas aplicables. En el **recuadro 2** se ofrece una definición pormenorizada de los requisitos de condicionalidad en los Estados miembros. Aunque pueda justificarse que las normas detalladas tengan en cuenta varias situaciones medioambientales, existe el riesgo de que a los agricultores tengan dificultades para aplicarlas correctamente y a los organismos pagadores para controlarlas.

### 46

En el Reino Unido e Irlanda del Norte se realizó una comparación del número de puntos de control que se incluyeron en las lista de comprobación sobre el terreno utilizadas por las autoridades de control para la PAC antes y después de 2013, y el Tribunal observó que los cambios en la PAC durante el período 2014-2020 tuvieron un impacto limitado en el número de puntos de control (véase el **recuadro 3**). Las autoridades de los otros dos Estados miembros visitados confirmaron durante las entrevistas que los cambios en la condicionalidad durante el período 2014-2020 no provocan una reducción considerable del número de puntos de control.



## Recuadro 2

**Ejemplos de requisitos incluidos en el manual de control de la condicionalidad en el Reino Unido – Irlanda del Norte**

Tres de los cuarenta puntos de control de la condicionalidad derivados de los requisitos legales de gestión de la Directiva sobre nitratos se recogen en la lista de control de los inspectores, en la pregunta 3.1.12, que a su vez se divide en tres subpreguntas:

«3.1.12. ¿Se han aplicado abonos orgánicos (incluida agua sucia) dentro de una distancia de: 10 m de cualquier vía fluvial con excepción de lagos\*; 20 m de lagos; 50 m de pozos, perforaciones o manantiales; 250 m de pozos utilizados para el abastecimiento público; 15 m de formaciones calizas cavernosas o kársticas? (\*véanse las orientaciones de los inspectores)

3.1.12 *bis* En pastos con un desnivel medio superior al 15 % y en cualquier otro terreno con un desnivel medio superior al 12 %, ¿se han aplicado abonos orgánicos (incluida agua sucia) dentro de la distancia de 30 m de un lago o de 15 m de cualquier vía fluvial con excepción de lagos? (\*véanse las orientaciones de los inspectores)

3.1.12 *ter* En pastos con un desnivel medio superior al 15 % y en cualquier otro terreno con un desnivel medio superior al 12 %, ¿se han aplicado abonos orgánicos dentro de la distancia de 10 m de un lago o de 5 m de cualquier vía fluvial? (\*véanse las orientaciones de los inspectores)

*Fuente:* Organismo pagador de Irlanda del Norte.

## Recuadro 3

**Impacto limitado de los cambios de la PAC para el período 2014 – 2020 en las listas de comprobación utilizadas por las autoridades de control en el Reino Unido – Irlanda del Norte**

El número de puntos de control de una inspección de condicionalidad de alcance total era de 257 para la PAC hasta 2013 y de 249 para la PAC a partir de 2014.

En cuanto a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, el número de puntos de control ha aumentado, pasando de 19 a 27 en los dos períodos comparados.

*Fuente:* Organismo pagador de Irlanda del Norte.

## 47

Durante los controles sobre el terreno, deben comprobarse todas las obligaciones relativas a las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales y todos los requisitos legales de gestión para los cuales los agricultores han sido seleccionados. Como se señalaba anteriormente, estos controles incluyen a menudo centenares de puntos de control en las distintas listas de comprobación. Incluso si los sistemas de control fueran eficaces, el marco legislativo<sup>26</sup> no permitiría un enfoque basado en el riesgo más específico que permita que determinadas normas o puntos de control se pudieran comprobar con mayor o menor frecuencia teniendo en cuenta, por ejemplo, el nivel de incumplimiento, la probabilidad de que se produzca o la magnitud de los efectos de un posible incumplimiento.

26 Véase el artículo 71 del Reglamento (UE) n.º 809/2014 de la Comisión de 17 de julio de 2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad.

### **El régimen de pequeños agricultores redujo la carga administrativa, pero esto podría afectar al logro de los objetivos de la condicionalidad en algunos Estados miembros**

#### **48**

La PAC del período 2014–2020 introdujo el régimen de pequeños agricultores como régimen simplificado de pagos directos que otorgaba hasta 1 250 euros de ayuda directa a los agricultores que decidían participar en el régimen. Quince Estados miembros decidieron participar en dicho régimen. En dichos países, el número de agricultores que participan en el régimen varía entre el 3 % (Eslovenia) y el 77 % (Malta). La Comisión estimó que en toda la UE, el régimen de pequeños agricultores supone el 4 % de la superficie agrícola total.

#### **49**

Los beneficiarios del régimen de pequeños agricultores no están sujetos a sanciones administrativas si no cumplen las obligaciones de condicionalidad<sup>27</sup>, por lo que no se arriesgan a sufrir una reducción de sus pagos de la PAC por incumplimientos de las normas de condicionalidad. Esta exención de la condicionalidad se justifica por el hecho de que «En el caso de los agricultores que participan en el régimen a favor de los pequeños agricultores (...), puede considerarse que los esfuerzos que deben realizar en virtud del sistema de condicionalidad superan el beneficio de mantener a dichos agricultores en dicho régimen»<sup>28</sup>.

#### **50**

Esta medida tiene también el potencial de reducir los costes de aplicación, gestión y control de la condicionalidad: diez de los doce organismos pagadores que consideraban que la PAC del período 2014–2020 conducirá a una reducción de los costes señalaron al régimen de pequeños agricultores como la principal fuente de ahorro. Los organismos pagadores reiteraron este mensaje en los tres Estados miembros visitados.

#### **51**

El régimen de pequeños agricultores supone un avance en la simplificación que alivia a las administraciones y a los agricultores de cargas adicionales y al mismo tiempo logra una disminución de los costes. No obstante, su aplicación en los Estados miembros debería basarse en la necesidad de garantizar un equilibrio adecuado entre simplificación administrativa y consecución de los objetivos de condicionalidad y la legislación sectorial. Existen diferencias entre Estados miembros o regiones. Por ejemplo, en Rumanía, los pequeños agricultores representan alrededor del 71 % del total de agricultores y el 16 % de la superficie total declarada. En Eslovenia, en cambio, el número total de pequeños agricultores se sitúa en torno al 3 %, y la superficie abarcada por este régimen representa tan solo un 1 %.

27 Artículo 92 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

28 Considerando 57 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

## 52

A pesar de que no aplicó el régimen de pequeños agricultores, Lituania siguió principios similares al excluir a los agricultores por debajo de un umbral determinado de la aplicación de las normas de condicionalidad específicas. El **recuadro 4** muestra los posibles riesgos relacionados con la aplicación de estas medidas de simplificación:

## Recuadro 4

### Exención de los agricultores de las obligaciones de condicionalidad relativas a la Directiva sobre nitratos en Lituania

Los agricultores con una superficie agrícola utilizada igual o inferior a 10 hectáreas no necesitan declarar su nivel de uso de fertilizantes. Dichos agricultores representan más del 70 % del total de agricultores y utilizan el 14 % de la superficie agrícola.

Al mismo tiempo, los ganaderos que tienen menos de diez unidades de ganado en el mismo lugar no necesitan un almacén de estiércol de dicha capacidad. Estos agricultores constituyen el 87 % de los ganaderos y poseen el 28 % del total de las unidades de ganado.

La Directiva sobre nitratos tiene la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud pública. Pese a que el uso de umbrales puede reducir la burocracia para los pequeños agricultores, la exclusión de una parte considerable de las tierras o del ganado de los agricultores de los controles de condicionalidad puede influir negativamente en el logro de los objetivos de la Directiva sobre nitratos.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo – Informe Anual relativo al ejercicio 2015 – Gráfico 7.10.

## La ecologización introdujo un estrato adicional de control de las prácticas respetuosas con el medio ambiente de carácter obligatorio

## 53

Uno de los objetivos de la nueva PAC es la mejora del comportamiento medioambiental, a través de un componente obligatorio «ecologización» de los pagos directos que apoyará prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, aplicable en toda la Unión<sup>29</sup>. Entre dichas prácticas cabe destacar la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y el establecimiento de superficies de interés ecológico. El 30 % del límite máximo nacional anual se abonará a través mediante dicho pago de ecologización por cada hectárea admisible<sup>30</sup>.

## 54

Se introdujo un nuevo pago de ecologización en la PAC para el período 2014–2020. Las prácticas agrícolas sujetas a la ecologización presentan similitudes con las anteriores normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales, que abarcaban prácticas agrícolas, como la rotación de cultivos, la protección de pastos permanentes o el mantenimiento de los elementos paisajísticos. Por tanto, para el período 2014–2020, existen actualmente dos conjuntos de prácticas agrícolas complementarios orientados a los mismos objetivos: el mantenimiento de las tierras y la protección de la biodiversidad.

29 Considerando 37 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 637/2008 y (CE) n.º 73/2009 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

30 Artículo 47 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013.

### 55

En su Informe Anual de Actividad de 2014, la DG Agricultura y Desarrollo Rural explicaba que ambos instrumentos obligatorios (la ecologización y las buenas condiciones agrarias y medioambientales) contribuyen al mismo objetivo y, por tanto, la PAC podrá mejorar su eficacia medioambiental si garantiza que una parte sustancial de la superficie agrícola europea está sujeta a los requisitos de la condicionalidad, a las obligaciones de la «ecologización» y a las obligaciones de los compromisos agroambientales.

### 56

En el contexto de las comprobaciones del cumplimiento de todos los criterios de admisibilidad para los regímenes de ayuda directa<sup>31</sup> se aplican controles de ecologización sobre el terreno a una muestra del 5 % de los agricultores. Estos controles se realizan en un sistema distinto del marco de control del cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales, que, por su parte, verifica una muestra del 1 % de los agricultores sujetos a los controles de condicionalidad<sup>32</sup>. Por consiguiente, el cumplimiento de las prácticas obligatorias complementarias respetuosas con el medio ambiente se comprueba en dos marcos diferentes.

### 57

Con arreglo a la ecologización, los agricultores deben cumplir la obligación de que al menos el 5 % de las superficies cultivables de la explotación sean superficie de interés ecológico (SIE). Asimismo, el Reglamento dispone que también pueden tomarse en cuenta para el cumplimiento de esta obligación los elementos protegidos por la condicionalidad (como los elementos paisajísticos y las franjas de protección), por lo que en su gestión se aplican dos conjuntos diferentes de normas y controles.

### 58

Por tanto, con la introducción de la ecologización, existen dos sistemas de control de las prácticas obligatorias respetuosas con el medio ambiente que se complementan entre sí y contribuyen al mismo objetivo de mejorar el rendimiento medioambiental de la PAC. Aunque, con arreglo al reglamento de condicionalidad, los Estados miembros podrán hacer uso de sus sistemas de control para cerciorarse de la observancia de las normas de condicionalidad<sup>33</sup>, existen riesgos de ineficiencias en los sistemas de control de los Estado miembro y de cargas adicionales para los agricultores.

31 Título III del Reglamento (CE) n.º 809/2014.

32 Título V del Reglamento (CE) n.º 809/2014.

33 Artículo 96 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

## Los costes específicos asociados con la aplicación de la condicionalidad no se han cuantificado lo suficiente

### 59

Los costes específicos asociados con la aplicación de la condicionalidad no se han cuantificado lo suficiente. La Comisión necesita contar con una estimación fiable del coste global de la condicionalidad con las cifras totales de las partes interesadas (instituciones de la UE, autoridades de gestión y control de los Estados miembros y agricultores) para garantizar que el sistema de condicionalidad es eficaz desde el punto de vista económico.

### 60

Según las estimaciones de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, los costes totales de gestión y control del gasto agrícola son de casi 4 000 millones de euros, es decir, aproximadamente el 7 % de la financiación total de la UE<sup>34</sup>. No obstante, por lo que respecta a la condicionalidad, no se cuantificaron los costes y no existe una estimación fiable.

### 61

Los Estados miembros soportan gastos significativos debidos a los requisitos del sistema de control de la condicionalidad. En primer lugar, es necesario controlar las buenas condiciones agrarias y medioambientales, que representan un conjunto de normas adicionales aplicables únicamente a los agricultores que se benefician de los pagos de la PAC. En segundo lugar, se controlan los requisitos legales de gestión, basados en Directivas y Reglamentos existentes («legislación sectorial»)<sup>35</sup>. Los organismos de control especializados deben verificar el porcentaje mínimo de control del 1 % exigido por las normas de condicionalidad y tienen obligaciones adicionales de notificación por lo que respecta a estos controles.

### 62

En las explotaciones, la introducción de requisitos legales de gestión creó más obligaciones administrativas, como el mantenimiento de registros y la participación en inspecciones de condicionalidad<sup>36</sup>. Además, el cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales supone costes relacionados con las prácticas agrícolas necesarias (costes de mano de obra, de maquinaria, combustible y otros aprovisionamientos), las rentas no percibidas debido a la prohibición o imposición de determinadas prácticas en virtud de las buenas condiciones agrarias y medioambientales (p. ej., disminución del rendimiento), pero también otros costes como el uso de prestadores externos de servicios (p. ej., asesores en materia de condicionalidad).

### 63

En un informe encargado por la DG Agricultura y Desarrollo Rural<sup>37</sup> publicado en 2014 se evaluaban los costes reales que suponía para los agricultores de la UE el cumplimiento de determinada legislación en los ámbitos del medio ambiente, el bienestar animal y la seguridad alimentaria. El estudio se basaba en casos prácticos de los ocho sectores agrícolas más representativos de la UE y ofrece indicaciones sobre el impacto financiero de dichas obligaciones en los agricultores (véase un resumen de los resultados del sector del trigo en el **recuadro 5**).

- 34 Informe anual de actividad de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.
- 35 Por ejemplo: Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1), y Reglamento (CE) n.º 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 820/97 del Consejo (DO L 204 de 11.8.2000, p. 1).
- 36 Considerando 57 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo: el sistema de condicionalidad implica ciertas obligaciones administrativas tanto para los beneficiarios como para las administraciones nacionales ya que hay que garantizar el mantenimiento de registros, llevar a cabo controles y aplicar sanciones en caso necesario.
- 37 «Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety» (AGRI-2011-EVAL-08). Estudio realizado por: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT) en asociación con: TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE) y UGHENT - University of Ghent (BE).

Recuadro 5

**Impacto del cumplimiento de determinadas obligaciones relativas a los costes de producción en el sector del trigo**

Fuera del ámbito de aplicación pleno de la condicionalidad aplicable hasta 2013, el estudio sobre el sector del trigo tomó en consideración los efectos acumulativos de cinco buenas condiciones agrarias y medioambientales obligatorias (cobertura mínima del suelo, gestión de la tierra, creación de franjas de protección, lucha contra la invasión de vegetación no deseada y mantenimiento de los elementos paisajísticos) y de una optativa (rotación de cultivos) y la legislación en la que se basan dos requisitos legales de gestión (la Directiva sobre nitratos y la normativa sobre productos fitosanitarios). También se tuvo en cuenta otro requisito fuera del campo de aplicación de la condicionalidad: la Directiva sobre el uso sostenible de pesticidas.

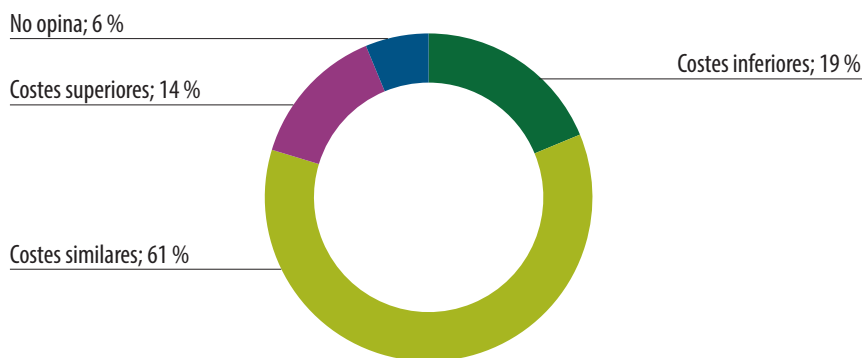
Los autores de la encuesta llegaron a la conclusión de que las medidas adoptadas por los agricultores para garantizar el cumplimiento de las normas antes citadas incrementarían los costes de producción en cantidades que oscilan entre el 1,97 % en Hungría y el 3,42 en Dinamarca.

64

Además, a juicio de la mayoría de los organismos pagadores, no es probable que los cambios de la PAC para el período 2014–2020 den lugar a un descenso de los costes. A la pregunta de la encuesta sobre si estos cambios darían lugar a unos costes de aplicación, gestión y control de las obligaciones de condicionalidad inferiores, similares o superiores, las respuestas de los organismos pagadores fueron las siguientes:

Ilustración 4

**Estimación de los organismos pagadores sobre el impacto de los cambios de la PAC 2014–2020 en sus sistema de gestión y control de la condicionalidad**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### La base para el cálculo de las sanciones relativas a la condicionalidad para los agricultores en toda la UE no se ha armonizado lo suficiente

#### 65

La base para el cálculo de las sanciones relativas a la condicionalidad para los agricultores en toda la UE no se ha armonizado lo suficiente. La legislación de la UE dispone que, en caso de incumplimiento de las normas de condicionalidad por un agricultor, la sanción administrativa se aplicará cuando el incumplimiento sea el resultado de una acción u omisión directamente imputable al beneficiario. Las sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad deben fijarse teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad (graduadas proporcionalmente a la gravedad del incumplimiento cometido<sup>38</sup> y calculadas como un porcentaje del pago de la PAC), y solo deben aplicarse cuando el agricultor haya actuado de forma negligente o intencionada.

#### 66

En el cálculo de las sanciones deberá tenerse en cuenta la gravedad, alcance, duración y reiteración del incumplimiento comprobado. En caso de incumplimiento debido a una negligencia, el porcentaje de reducción no podrá exceder del 5 % o, en caso de que se reitere, del 15 %. En caso de incumplimiento deliberado, el porcentaje de reducción no podrá ser, en principio, inferior al 20 % y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda durante uno o varios años civiles.

#### 67

En la fiscalización se halló que la aplicación práctica del concepto de incumplimiento deliberado planteaba grandes dudas en los Estados miembros. Los representantes de los organismos pagadores y las asociaciones de agricultores de los tres Estados miembros visitados indicaron que es difícil demostrar la intencionalidad, a menos que se sorprenda al agricultor en el momento mismo de incumplir las normas.

#### 68

El examen de las estadísticas de control de la condicionalidad muestra que algunos Estados miembros eran más estrictos que otros en la aplicación del concepto de incumplimiento deliberado: durante el período 2011–2014 no se sancionó a ningún agricultor por este concepto en determinados Estados miembros (República Checa y Bulgaria), o se sancionó a muy pocos (Rumanía, Portugal y Hungría), mientras que otros Estados miembros lo aplicaron con mucha mayor frecuencia (Lituania, Grecia, Polonia, Francia e Irlanda).

38 Considerando 35 del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad (DO L 181 de 20.6.2014, p. 48).

69

Para examinar cómo evalúan los Estados miembros los mismos tipos de incumplimiento, la encuesta enviada por el Tribunal a los organismos pagadores contenía dos estudios de casos sobre incumplimientos de los requisitos legales de gestión relativos a la identificación y el registro de ganado y a la Directiva sobre los nitratos (el texto íntegro de los estudios de casos se incluye en el **Anexo IV**). Se pidió a los organismos pagadores que cuantificaran el porcentaje de sanciones que aplicarían en ambos estudios de casos. En el **recuadro 6** figura un resumen de los estudios de casos presentados y de las respuestas recibidas.

Recuadro 6

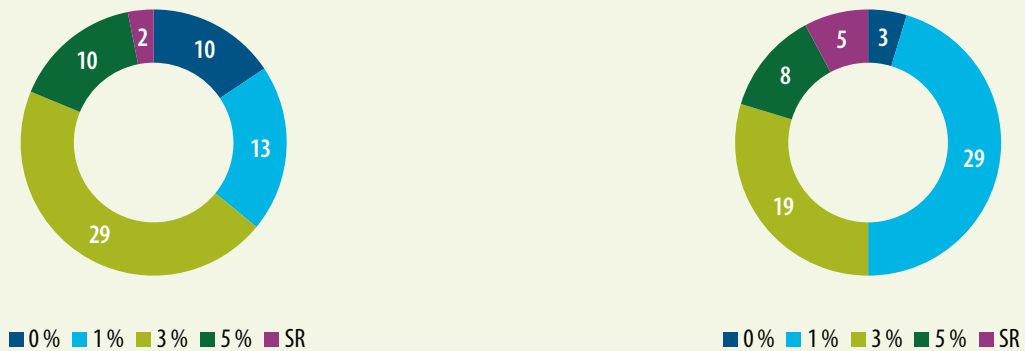
**Estudios de casos relativos a las sanciones aplicadas en los Estados miembros**

**Resumen de los estudios de casos propuestos a los Estados miembros**

Durante el año civil, el agricultor notificó tardíamente el registro de animales correspondiente a 20 bovinos. El agricultor tuvo una media de 75 bovinos durante dicho año.

Durante los controles sobre el terreno, los inspectores calcularon que la capacidad de almacenamiento de estiércol del agricultor era inferior en un 10 % al mínimo exigido.

**Número de organismos pagadores que aplican cada uno de los porcentajes de reducción posibles**



SR («sin respuesta») – Indica que varios organismos pagadores no cuantificaron el incumplimiento.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo



### 70

Por tanto, por el mismo incumplimiento de 20 bovinos que no fueron registrados a su debido tiempo, casi la mitad de los Estados miembros aplicarían una sanción del 3 %, una quinta parte, del 1 %, y los restantes, una reducción del 0 % o del 5 %. Por una capacidad de almacenamiento de estiércol insuficiente se aplicaría una sanción del 1 % en casi la mitad de los Estados miembros, una tercera parte de ellos aplicaría un 3 %, y una sexta parte, una sanción del 0 % o del 5 %.

### 71

Además, la determinación de la gravedad de las sanciones variaba considerablemente entre Estados miembros, con el consiguiente riesgo de que casos similares no recibieran el mismo trato. Esta situación fue confirmada por las diferentes normativas que regían las sanciones en los Estados miembros visitados, como se muestra en el **recuadro 7**.

#### Recuadro 7

#### Ejemplo de sanción por el registro tardío de animales

En Alemania (Schleswig-Holstein), el organismo pagador no ha establecido sanciones por registro tardío si el número de bovinos afectados representa menos del 30 % del número total de bovinos presente en la explotación.

En España (Cataluña), en cambio, no existe este límite máximo.

## 72

La condicionalidad es aplicable desde 2005 como mecanismo que vincula la mayoría de los pagos de la PAC a la aplicación por los agricultores de las normas derivadas de las políticas en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal. Los objetivos de la condicionalidad eran lograr una mayor coherencia de la PAC con estas políticas (respondiendo así a las expectativas de la sociedad) y concienciar a los agricultores de la necesidad de cumplir dichas normas (contribuyendo así al desarrollo de la agricultura sostenible). El propósito del presente informe es evaluar el grado de eficacia y sencillez del sistema de gestión y control de la condicionalidad y, a partir de ahí ofrecer recomendaciones para mejorar la aplicación de la condicionalidad a medio y largo plazo.

## 73

El Tribunal llegó a la conclusión de que la información disponible no permitía a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad. Pese a los cambios introducidos en la PAC para el período 2014-2020, el sistema de control y gestión de la condicionalidad todavía puede simplificarse más.

## 74

El Tribunal constató que los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión ofrecían una visión parcial de la eficacia de la condicionalidad. Los indicadores no tenían en cuenta el nivel de incumplimiento de los agricultores (apartados 18 a 27).

### Recomendación 1

---

La Comisión debería examinar en el contexto de la evaluación del impacto para la PAC posterior a 2020 la manera de seguir desarrollando sus indicadores para evaluar el rendimiento de la condicionalidad y de tener en cuenta en estos indicadores los niveles de cumplimiento de las normas de condicionalidad por parte de los agricultores.

## Conclusiones y recomendaciones

### 75

El legislador estableció un marco europeo para la condicionalidad y la Comisión es la encargada del seguimiento de su aplicación. Los Estados miembros tradujeron las normas de la UE en obligaciones para los agricultores y controlaron su cumplimiento. Sin embargo, una cuarta parte de los agricultores controlados sobre el terreno durante los ejercicios 2011–2014 habían incumplido al menos una de las normas, pese a que el principal propósito de la condicionalidad era garantizar la coherencia de la PAC con dichas normas. La Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos ni los medios para abordarlos (apartados 28 a 36).

### Recomendación 2

---

A partir de ahora, la Comisión debería empezar a mejorar el intercambio de información sobre los incumplimientos de condicionalidad entre los servicios correspondientes para ayudarles a identificar los motivos de dichos incumplimientos y tomar las medidas adecuadas para subsanarlos.

### 76

Los cambios de la PAC para el período 2014–2020 supusieron una leve reducción del número de normas de condicionalidad al eliminar requisitos que no estaban suficientemente relacionados con la actividad agrícola. Sin embargo, los procedimientos de control siguen siendo complejos. Aunque los sistemas de control fueran eficaces, el marco legislativo no permitiría un enfoque basado en el riesgo más específico con arreglo al cual pudieran comprobarse determinadas normas o puntos de control con mayor o menor frecuencia, teniendo en cuenta, por ejemplo, el nivel de incumplimiento, la probabilidad de que se produzca o la magnitud de los efectos de un posible incumplimiento. Las medidas simplificadoras como el régimen de pequeños agricultores, además de aliviar a las administraciones y a los agricultores de cargas adicionales, deben tener en cuenta la necesidad de lograr los objetivos de la condicionalidad (apartados 41 a 52).

### Recomendación 3

---

En la PAC posterior a 2020, la Comisión debería proponer una adaptación de las normas relativas a los controles sobre el terreno de la condicionalidad, lo que permitiría centrarse de forma eficaz en los puntos de control fundamentales

## Conclusiones y recomendaciones

### 77

Se introdujo un nuevo pago de ecologización en la PAC para el período 2014–2020. Las prácticas agrícolas sujetas a la ecologización presentan similitudes con las anteriores normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales, que abarcaban prácticas agrícolas similares, como la rotación de cultivos, la protección de pastos permanentes o el mantenimiento de los elementos paisajísticos. Por tanto, existen actualmente dos conjuntos de prácticas agrícolas complementarios orientados a los mismos objetivos: el mantenimiento de las tierras y la protección de la biodiversidad. Pese a sus similitudes, el cumplimiento de las normas obligatorias de buenas condiciones agrarias y medioambientales y de ecologización se comprueba con dos sistemas distintos de control. Esto puede dar lugar a ineficiencias en los sistemas de control y a agregar una carga administrativa adicional (apartados 53 a 58).

#### Recomendación 4

---

La Comisión debería analizar, en el contexto de su evaluación del impacto de la PAC posterior a 2020, la experiencia de contar con dos sistemas con objetivos medioambientales similares (normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales y ecologización) a fin de promover una mayor sinergia entre ambos. Este análisis debería tener en cuenta criterios como el impacto ambiental de las normas y el nivel histórico de cumplimiento de los agricultores.

### 78

Los costes de aplicación de la condicionalidad no están suficientemente cuantificados. No obstante, sería necesario evaluar los costes agregados de la condicionalidad para la UE, los Estados miembros y los agricultores con la finalidad de concebir y aplicar una política eficaz desde el punto de vista económico. Este cálculo supondría una aportación muy útil en los cambios de la política para garantizar que no se realizan gastos desproporcionados al tratar de lograr los resultados previstos o que se tengan en cuenta instrumentos alternativos con una mejor relación entre costes y beneficios (apartados 59 a 64).

#### Recomendación 5

---

Una vez publicado el informe sobre el rendimiento de la PAC al final de 2018, la Comisión debería desarrollar una metodología para medir los costes de la condicionalidad.

## Conclusiones y recomendaciones

### 79

Las sanciones por incumplimiento se calculan en función de la gravedad, el alcance, la duración y la reiteración del incumplimiento comprobado, teniendo asimismo en cuenta si el agricultor ha actuado de forma negligente o intencional. En la práctica, el Tribunal constató que la aplicación de las sanciones variaba significativamente entre Estados miembros (apartados 65 a71).

### Recomendación 6

---

Para la PAC posterior a 2020, la Comisión debería fomentar una aplicación más uniforme de las sanciones en la UE y seguir aclarando los conceptos de gravedad, alcance, reiteración e intencionalidad.

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

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Ámbito de aplicación de las normas de condicionalidad con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento y del Consejo.

L 347/602

ES

Diario Oficial de la Unión Europea

20.12.2013

### ANEXO II

#### NORMAS DE CONDICIONALIDAD CON ARREGLO AL ARTÍCULO 93

RLG: Requisito legal de gestión

BCAM: Buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra

Área	Aspecto principal	Requisitos y normas		
Medio ambiente, cambio climático, buena condición agrícola de la tierra	Agua	RLG 1	Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1)	Artículos 4 y 5
		BCAM 1	Creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos <sup>(1)</sup>	
		BCAM 2	Cuando el uso de agua para el riego precise autorización, cumplimiento de los procedimientos de autorización	
		BCAM 3	Protección de las aguas subterráneas contra la contaminación: prohibición de vertidos directos en las aguas subterráneas y medidas para prevenir la contaminación indirecta de las aguas subterráneas mediante el vertido sobre el terreno y la filtración a través del suelo de sustancias peligrosas, tal como se enumeran en el anexo de la Directiva 80/68/CEE en su versión en vigor en su último día de vigencia, en la medida en que tenga relación con la actividad agrícola	
	Suelo y reserva de carbono	BCAM 4	Cobertura mínima del suelo	
		BCAM 5	Gestión mínima de las tierras que refleje las condiciones específicas locales para limitar la erosión	
		BCAM 6	Mantenimiento del nivel de materia orgánica en el suelo mediante prácticas adecuadas, incluida la prohibición de quemar los rastrojos, excepto por razones fitosanitarias <sup>(2)</sup>	
	Biodiversidad	RLG 2	Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7)	Artículo 3, apartado 1, artículo 3, apartado 2, letra b), y artículo 4, apartados 1, 2 y 4.
		RLG 3	Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7)	Apartados 1 y 2 del artículo 6
	Paisaje, nivel mínimo de mantenimiento	BCAM 7	Mantenimiento de las particularidades topográficas, incluidos, cuando proceda, setos, estanques, zanjas y árboles en hilera, en grupo o aislados, lindes y terrazas, incluida la prohibición de cortar setos y árboles durante la temporada de cría y reproducción de las aves y, de manera opcional, medidas para evitar las especies de plantas invasoras	
Salud pública, sanidad animal y fitosanidad	Seguridad alimentaria	RLG 4	Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1)	Artículos 14 y 15, artículo 17, apartado 1 <sup>(3)</sup> , y artículos 18, 19 y 20

Área	Aspecto principal	Requisitos y normas		
		RLG 5	Directiva 96/22/CE del Consejo, de 29 de abril de 1996, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias β-agonistas en la cría de ganado y se derogan las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 88/299/CEE (DO L 125 de 23.5.1996, p. 3)	Artículo 3, letras a), b), d) y e) y artículos 4, 5 y 7
	Identificación y registro de animales	RLG 6	Directiva 2008/71/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, relativa a la identificación y al registro de cerdos (DO L 213 de 8.8.2005, p. 31)	Artículos 3, 4 y 5
		RLG 7	Reglamento (CE) nº 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y se deroga el Reglamento (CE) nº 820/97 del Consejo (DO L 204 de 11.8.2000, p. 1)	Artículos 4 y 7
		RLG 8	Reglamento (CE) nº 21/2004 del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina y se modifican el Reglamento (CE) nº 1782/2003 y las Directivas 92/102/CEE and 64/432/CEE, reglametno horizontal (DO L 5 de 9.1.2004, p. 8)	Artículos 3, 4 y 5
	Enfermedades animales	RLG 9	Reglamento (CE) nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiiformes transmisibles (DO L 147 de 31.5.2001, p. 1)	Artículos 7, 11, 12, 13 y 15
	Productos fitosanitarios	RLG 10	Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309 de 24.11.2009, p. 1)	Artículo 55, frases primera y segunda
Bienestar de los animales	Bienestar de los animales	RLG 11	Directiva 2008/119/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de terneros (DO L 10 de 15.1.2009, p. 7)	Artículos 3 y 4
		RLG 12	Directiva 2008/120/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa a las normas mínimas para la protección de cerdos (DO L 47 de 18.2.2009, p. 5)	Artículos 3 y 4
		RLG 13	Directiva 98/58/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la protección de los animales en las explotaciones ganaderas (DO L 221 de 8.8.1998, p. 23)	Artículo 4

(<sup>1</sup>) Las franjas de protección para garantizar las buenas condiciones agrícolas y medioambientales deben al menos respetar, tanto dentro como fuera de las zonas vulnerables designadas conforme al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 91/676/CEE, los requisitos relativos a las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua a que se refiere el punto A.4 del anexo II de la Directiva 91/676/CEE, que se aplicará de acuerdo con los programas de acción de los Estados miembros establecidos con arreglo al artículo 5, apartado 4, de la Directiva 91/676/CEE.

(<sup>2</sup>) El requisito puede limitarse a una prohibición general de la quema de rastrojos, pero los Estados miembros pueden prescribir requisitos adicionales.

(<sup>3</sup>) En su aplicación, en particular, en virtud de:

- Artículo 14 del Reglamento (CE) nº 470/2009 y Anexo del Reglamento (CE) nº 37/2010,
- Reglamento (CE) nº 852/2004: artículo 4, apartado 1, y anexo I, parte A [II.4 letras g), h), j); 5, letras f) y h); 6; III.8, letras a), b), d) y e); 9, letras a) y c)]
- Reglamento (CE) nº 853/2004: artículo 3, apartado 1, y anexo III, sección IX, capítulo 1 [I.1, letras b), c), d) y e); I.2, letra a), incisos i), ii), iii), letra b), incisos i) y ii), y letra c); I-3; I-4; I-5; II.A, números 1, 2, 3, 4; II.B, 1, letras a) y d); 2, 4, letras a) y b)], anexo III, sección X, capítulo 1.1.
- Reglamento (CE) nº 183/2005: artículo 5, apartado 1, y anexo I, parte A [I.4, letras e) y g); II.2, letras a), b) y e)]; artículo 5, apartado 5, y anexo III, números 1 y 2; artículo 5, apartado 6.
- Reglamento (CE) nº 396/2005: el artículo 18.

## Principales cambios en el ámbito de aplicación de las normas sobre condicionalidad para la PAC 2014-2020

Con arreglo al artículo 93 y al anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, las normas se agruparon en una única lista de trece requisitos legales de gestión y siete buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los principales cambios con respecto a la legislación anterior y la justificación alegada por la Comisión eran:

- eliminación de las siete buenas condiciones agrarias y medioambientales opcionales (para fomentar la aplicación más uniforme de las buenas condiciones agrarias y medioambientales por los Estados miembros);
- eliminación del requisitos legales de gestión de utilización de lodos de depuradora en agricultura (requisitos generalmente aplicados a las sociedades responsables de la depuración de aguas más que a los agricultores);
- eliminación de tres requisitos legales de gestión relativos a la notificación de enfermedades animales (los controles de condicionalidad sistemáticos no eran adecuadas para situaciones excepcionales de enfermedad);
- reducción del ámbito de aplicación de dos requisitos legales de gestión sobre la conservación de las aves silvestres y los hábitats naturales (las infracciones solo podían identificarse si se sorprendía al agricultor en el momento mismo de incumplir las normas. Los controles de condicionalidad, sistemáticos por naturaleza, no eran apropiados para este tipo de infracción);
- conversión del requisitos legales de gestión sobre protección de las aguas subterráneas contra la contaminación en un nuevo buenas condiciones agrarias y medioambientales;
- conversión de la norma buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la protección de los pastos permanentes en una de las tres prácticas del pago por «ecologización»;
- la norma buenas condiciones agrarias y medioambientales standard de prevención de la invasión de vegetación no deseada se ha convertido en un criterio de admisibilidad en el régimen de pago básico directo.



### Las partes interesadas manifestaron que era necesaria una mayor simplificación

Durante la trigésimo octava Conferencia de directores de organismos pagadores celebrada en Luxemburgo en noviembre de 2015, el grupo *ad hoc* denominado «Simplificación – condicionalidad» concluyó que, a largo plazo, para la PAC después de 2020, el sistema de condicionalidad necesita ser reformado y simplificado. Se identificaron tres ámbitos prioritarios:

- limitar los controles realizados sobre el terreno a la condicionalidad pertinente y objetivamente controlable que pueda aplicarse con plena certidumbre jurídica;
- garantizar que las normas que forman parte de la condicionalidad son pertinentes teniendo en cuenta su importancia para el sector agrícola, el número de agricultores afectados, la frecuencia de la actividad correspondiente y las dificultades de incertidumbre jurídica al comprobar determinadas normas;
- eliminar la norma general sobre reducciones para el incumplimiento deliberado y añadir normas más proporcionales sobre reducciones y sanciones.

Una de las preguntas abiertas de la encuesta del Tribunal consistía en pedir sugerencias para las tres medidas principales destinadas a simplificar el sistema de condicionalidad o a hacerlo más eficaz. Las tres propuestas más mencionadas por los organismos pagadores fueron, por orden de frecuencia:

- reducir el número de requisitos de condicionalidad centrándose en los que se consideren más importantes y estrictamente pertinentes para la actividad agrícola.
- modificar el sistema de sanciones mediante, por ejemplo: la eliminación del concepto de incumplimiento deliberado; la introducción de un elemento de tolerancia antes de determinar un incumplimiento (por ejemplo, en los casos de registro e identificación de animales), o simplificación del método de cálculo de las reducciones y sanciones (actualmente basado en los conceptos de alcance, gravedad y reiteración);
- reducir el alcance de los controles sobre el terreno mediante: pruebas basadas en muestras, por ejemplo en los casos de explotaciones con grandes rebaños; controles específicos de los ámbitos de mayor riesgo y menor nivel de controles de las normas en las que se hallaron niveles insignificantes de incumplimiento, y eliminación de los puntos de control que no siempre pueden verificarse de manera fiable sobre el terreno.

Además, los organismos de asesoramiento agrario encuestados también propusieron que se otorgase más ayuda a los agricultores, mediante, por ejemplo: formación en mantenimiento de registros; guías y manuales prácticos; más información de fácil consulta, y campañas de divulgación de los efectos positivos de la condicionalidad en el medio ambiente, la seguridad alimentaria y el bienestar animal.

Las asociaciones de agricultores entrevistadas en los tres Estados miembros también identificaron prioridades para la simplificación en términos similares: reducir el número de normas de condicionalidad; cambiar el sistema de sanciones (eliminación del concepto de intencionalidad, mayor tolerancia y simplificación de la metodología de cálculo de las sanciones) y orientación más específica de los controles a los agricultores con mayor riesgo.

## Estudios de casos incluidos en la encuesta enviada a los organismos pagadores

El agricultor XY fue seleccionado de forma aleatoria para un control sobre el terreno de la condicionalidad del RLG 7 correspondiente al año de solicitud 2014. El agricultor no había sido seleccionado para controles sobre el terreno en los tres años anteriores y presentó una solicitud correspondiente al ejercicio 2014 en la que declaró 70 hectáreas y 80 bovinos. El importe total de pagos directos a los que tiene derecho el agricultor es de 25 000 euros.

Durante el control sobre el terreno, los inspectores verificaron el registro de la explotación para obtener información sobre los animales y documentos justificativos de la declaración y el registro de los animales (nacimientos y defunciones). Los inspectores constataron que 20 animales habían sido registrados después del período máximo de 7 días (se observaron períodos de 8 a 20 días). El número medio de animales durante el año civil 2014 fue de 75.

Los inspectores observaron asimismo que durante el año civil 2013 el agricultor declaró 10 animales después del período máximo de 7 días. El número medio de animales en 2013 fue de 70. Indique si aplicaría una sanción para el año de solicitud 2014. En caso afirmativo, indique el porcentaje de sanción que se debe aplicar en virtud de la legislación y las normas nacionales o regionales. En caso negativo, indique «sin sanción».

El agricultor WZ fue seleccionado de forma aleatoria para un control sobre el terreno de la condicionalidad del RLG 4 correspondiente al año de solicitud 2014. El agricultor no había sido seleccionado para controles sobre el terreno en los tres años anteriores.

El agricultor controlado es titular de 964,35 hectáreas y 145 reses, para lo que necesita una capacidad de almacenamiento de estiércol de 4 400 metros cúbicos (un almacenamiento de seis meses). La capacidad que los inspectores observaron y estimaron durante el control sobre el terreno era de un 10 % menos de lo necesario.

Indique si aplicaría una sanción para el año de solicitud 2014. En caso afirmativo, indique el porcentaje de sanción que se debe aplicar en virtud de la legislación y las normas nacionales y regionales. En caso negativo, indique «sin sanción».

## Resumen

### II

Al describir el sistema de condicionalidad tiene que quedar claro que, para los requisitos legales de gestión, estas reglas básicas incorporadas en la condicionalidad ya son, de todos modos, aplicables en los Estados miembros debido a la superposición de la legislación sectorial.

### III

Desde 2005 el proceso continuo de revisión y simplificación del ámbito de aplicación de la condicionalidad proporcionó los siguientes resultados:

Los procedimientos de control se han simplificado durante el período 2005-2013 mediante la introducción de disposiciones sobre la armonización de los porcentajes de control, los preavisos, el calendario y los elementos de los controles sobre el terreno y la selección de la muestra de control.

Además, con la última reforma de la PAC, el número de requisitos legales de gestión se ha reducido de 18 a 13 y el número de normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se redujo de 15 a 7. Las obligaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la condicionalidad fueron revisadas teniendo en cuenta si eran controlables, directamente atribuible a los agricultores (y no a los Estados miembros) y si estaban vinculados con la actividad agrícola.

La Comisión considera que la magnitud del esfuerzo ya realizado en la simplificación hace que sea muy poco probable que cualquier nueva simplificación pueda lograrse sin poner en peligro, por ejemplo, los objetivos medioambientales de la condicionalidad.

### IV

La Comisión considera que los indicadores de rendimiento utilizados para medir la eficacia de la condicionalidad en el cumplimiento de sus objetivos son los más adecuados en base a la información disponible. Los objetivos de la condicionalidad son contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible mediante la sensibilización de los agricultores y hacer la PAC más compatible con las expectativas de la sociedad. Los objetivos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales son contribuir a la prevención de la erosión del suelo y al mantenimiento de la materia orgánica y la estructura del suelo garantizando un nivel mínimo de mantenimiento, evitando el deterioro de los hábitats y protegiendo y gestionando el agua. A este respecto, la condicionalidad no es el instrumento de aplicación de otras políticas, las cuales tienen sus propios objetivos.

El análisis de las razones de las infracciones se realiza en el contexto de la aplicación de la legislación sectorial. Sin embargo, la condicionalidad y el sistema de asesoramiento a las explotaciones desempeñan un papel en el tratamiento de las razones de las infracciones.

### VI

Los objetivos medioambientales (por ejemplo, el mantenimiento de la tierra y la biodiversidad) son perseguidos no solo por medio de la ecologización de los pagos y los requisitos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, sino también por las medidas medioambientales y climáticas conforme al Pilar II, así como a la legislación medioambiental. Sin embargo, la naturaleza, el fundamento y el funcionamiento de estos instrumentos son diferentes y complementarios. Su complementariedad se ilustra en la Ilustración 1 del SWD (2016) 218 final.

Tanto las reglas de ecologización como las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales son gestionadas por el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) y esto asegura el mejor uso de los recursos. Hay, sin embargo, razones para que las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales y la ecologización no sean necesariamente comprobadas juntas. Dado que la ecologización es un criterio de

elegibilidad, se verifica previamente por medio de controles administrativos y sobre el terreno para el 5 % de los beneficiarios. Las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se observan de acuerdo con los criterios de la condicionalidad y se gestionan de manera diferente a los requisitos de admisibilidad.

### VII

Los requisitos legales de gestión se derivan de las legislaciones sectoriales y los Estados miembros pueden hacer uso de sus sistemas existentes de gestión y control (artículo 96 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013). Los sistemas de control existentes pueden, por lo tanto, utilizarse de forma sinérgica para el sistema de control de la condicionalidad. Las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales no deben implicar tampoco costes significativos para los agricultores, ya que están destinadas a ser normas básicas. Los costes de sus controles son asumidos por el SIGC, que sirve también a otros instrumentos de la PAC.

La Comisión cuantificó en su Informe Anual de Actividades 2014 los costes generales relacionados con el control de los Estados miembros, con la reserva de que «el efecto disuasorio de los controles ex-post» (como la condicionalidad) «también aportan beneficios no cuantificables».

### VIII

Mientras que el marco se establece en el ámbito de la UE, las obligaciones de las explotaciones agrícolas, en virtud de los requisitos legales de gestión y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, están definidas, en gran medida, por los Estados miembros para poder tener en cuenta las dificultades y estructuras agrícolas en las condiciones nacionales o regionales. En este sentido, es importante que se deje un margen de aplicación a los Estados miembros para el cálculo de las sanciones en cada una de estas obligaciones de las explotaciones agrícolas. La regulación de la UE establece el principio de que las sanciones se calculan caso por caso, teniendo en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia, la recurrencia o la intención del incumplimiento constatado. La aplicación armonizada de estos principios en todos los Estados miembros está asegurada, en particular, a través de las auditorías llevadas a cabo por la Comisión. En caso de encontrarse insuficiencias en un Estado miembro a este respecto, se realizará un seguimiento apropiado en el marco de la liquidación de cuentas.

### IX Primer guion

La Comisión acepta esta recomendación.

### IX Segundo guion

La Comisión acepta esta recomendación.

### IX Tercer guion

La Comisión no acepta esta recomendación. La recomendación del Tribunal no permitiría simplificar la condicionalidad, sino reducir, de facto, su ámbito de aplicación. La simplificación del ámbito de aplicación de la condicionalidad ya se ha llevado a cabo varias veces en el pasado. Por otra parte, los Estados miembros tienen ahora un amplio margen de maniobra para tener en cuenta los riesgos en el control del muestreo y para optimizar sus sistemas de control. La Comisión considera que esta recomendación podría producir un relajamiento en las normas de los controles sobre el terreno que, en última instancia, socavaría la eficacia de la condicionalidad.

### IX Cuarto guion

La Comisión acepta esta recomendación.

## Respuestas de la Comisión

### IX Quinto guion

La Comisión acepta en parte esta recomendación. La aplicación de esta recomendación dependerá de los resultados del estudio previsto en la carga administrativa. El coste administrativo de la condicionalidad debe considerarse a la luz de los costes que el incumplimiento tendría para la sociedad, las finanzas públicas y el medioambiente y de los beneficios potenciales de la condicionalidad.

### IX Sexto guion

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión prevé la organización de intercambios de buenas prácticas en estos temas.

## Introducción

### 06

La legislación sectorial ya era aplicable en los Estados miembros antes de la introducción de la condicionalidad.

### 09

La Comisión puso en práctica todas las recomendaciones aceptadas formuladas por el Tribunal en su informe especial 8/2008.

### 10

Los cambios para 2014-2020 se llevaron a cabo y el sistema de condicionalidad experimentó cambios sustanciales con la última reforma de la PAC.

### 10 Segundo guion

Las obligaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la condicionalidad fueron revisadas teniendo en cuenta si eran controlables, directamente atribuibles a los agricultores (y no a los Estados miembros) y si estaban vinculados con la actividad agrícola.

## Observaciones

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 18 a 21

Los objetivos de la condicionalidad son contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible, haciendo que la PAC sea más compatible con las expectativas de la sociedad y mediante la prevención de la erosión del suelo, y el mantenimiento de la materia orgánica y la estructura del suelo, lo que garantiza un nivel mínimo de mantenimiento, evitando el deterioro de los hábitats y la protección y gestión del agua. La condicionalidad no es el instrumento de aplicación de otras políticas. Esto ya se aclaró en la introducción de la condicionalidad, dado que la condicionalidad no es una regla de admisibilidad (véase el texto transaccional de la Presidencia del 26 de junio de 2003). Actúa indirectamente a través de la sensibilización del beneficiario. Corresponde a las políticas sectoriales subyacentes, y no a la condicionalidad, identificar y abordar las razones por las cuales los agricultores no cumplen con la legislación sectorial de la que surgen los requisitos legales de gestión.

Por otra parte, de conformidad con el anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, solamente los artículos o párrafos seleccionados derivados de la legislación sectorial serían pertinentes para dicho análisis, que debería tener en cuenta el alcance más amplio de las políticas.

En lo que respecta a la legislación medioambiental, se han desarrollado indicadores de rendimiento específicos para cada directiva sectorial cubierta por los requisitos legales de gestión y se están desarrollando indicadores como parte de la estrategia de suelos de la UE. Las tendencias en el estado del medio ambiente, en virtud de la información presentada con arreglo a las directivas incluidas en el ámbito de la condicionalidad, están vinculadas a la eficacia de la aplicación de dichas directivas.

Fuera de la condicionalidad, en el ámbito de la UE, en el ciclo de las políticas, cada medida de la PAC, con o sin impacto presupuestario, está sujeta a una evaluación constante. Los indicadores específicos de rendimiento se incluyen en cada directiva sectorial cubierta por los requisitos legales de gestión y, por ejemplo, en la política sobre el suelo se están desarrollando indicadores.

### 22

La Comisión considera que el indicador de resultados «porcentaje de pagos de la PAC cubiertos por la condicionalidad» refleja el efecto de la condicionalidad entre la población agrícola. De hecho, cuantos más pagos están cubiertos por la condicionalidad, mayor es el impacto financiero de posibles infracciones en cada agricultor individual, lo que aumenta la concienciación de los agricultores para respetar las reglas. La condicionalidad ha aumentado la sensibilización entre los agricultores y ha dado lugar a algunos cambios en las prácticas agrícolas.

### 24

La Comisión considera que el indicador de resultado «opinión expresada por el público sobre la condicionalidad» refleja la eficacia de la condicionalidad en la satisfacción de las expectativas de la sociedad a través de la mejora de la coherencia de la política de la PAC con otras políticas interesadas. Las preguntas de la encuesta del Eurobarómetro tratan precisamente la aceptación de la relación entre los pagos de la PAC y el respeto de las normas. Los resultados a este respecto son, en gran medida, positivos.

### 25

La Comisión considera que el indicador de resultado «porcentaje de control de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales» es un buen indicador del resultado ambiental previsto. A condición de que las normas nacionales en materia de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales estén claramente definidas por los Estados miembros, el respeto de estas normas por los agricultores debe conducir a un resultado positivo en términos de medio ambiente. El respeto del porcentaje de control permite asegurar, en lo posible, que los agricultores están respetando las reglas. Este es el mejor indicador con la información disponible.

La Comisión considera también el indicador de resultado «porcentaje de las tierras ocupadas por pastos permanentes» como un buen indicador de la eficacia de este instrumento. Este indicador se supervisa para comprobar que los Estados miembros han adoptado las medidas correctivas necesarias cuando el porcentaje disminuye más allá del umbral permitido. Está claro que la evolución del porcentaje está condicionada por varios factores, pero esto no es lo que el indicador mide aquí.

### 26

La Comisión considera que sus indicadores son adecuados para los objetivos de la condicionalidad. El indicador de resultado «número de hectáreas sujetas a la condicionalidad» refleja adecuadamente la eficacia de la condicionalidad y es útil para complementar los indicadores de resultados existentes. Las normas cubiertas por la condicionalidad son, en gran medida, las prácticas que se realizarán en las tierras agrícolas (requisitos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, prácticas en virtud de la legislación ambiental, el uso de pesticidas, etc.). Cuantas más hectáreas estén cubiertas por el sistema de condicionalidad, mayor será la eficacia del sistema.

## Respuestas de la Comisión

### 27

Los indicadores citados por el Tribunal, como el índice de aves agrarias, la calidad del agua, etc., son indicadores de impacto que reflejan el objetivo general de la PAC y de otras políticas de la UE. Varios instrumentos, de los cuales la condicionalidad es solo un elemento, contribuyen a la consecución de estos objetivos generales. Los objetivos específicos de la condicionalidad, que reflejan la contribución específica de este instrumento a los objetivos generales de la PAC, se muestran en los indicadores de resultados que se presentan en los apartados 22 a 26.

### 28

La Comisión no considera que el número de infracciones sea un indicador adecuado para el cumplimiento de la condicionalidad. Las estadísticas de control de la condicionalidad se utilizan en el contexto de las auditorías de la Dirección General de Agricultura como un indicador del rendimiento de los sistemas de control de los Estados miembros. Un alto nivel de incumplimiento en un determinado sector también puede ser un indicador de que los controles de condicionalidad son eficaces.

### 29

Las infracciones están vinculadas principalmente a dos tipos de requisitos (véase el apartado 31 y las ilustraciones 2 y 3).

### 30

El aumento de los niveles de incumplimiento puede ser consecuencia de una mejora en el sistema de control, en lugar de un aumento en la frecuencia de los incumplimientos.

### 33

La declaración, por ejemplo, en relación con las aves silvestres no se aplica a todos los Estados miembros. La Comisión quisiera comentar que, por ejemplo, en relación a las aves silvestres, se ha de tener en cuenta que, aunque el nivel global de infracciones es como describe el Tribunal, hay algunos Estados miembros en los que las auditorías de la Comisión identifican graves problemas con los controles. Por lo tanto, los bajos niveles de infracciones pueden deberse también a un sistema de control permisivo en los Estados miembros.

### 34

El análisis de los motivos de las infracciones y los medios para hacerlas frente no es una tarea de la condicionalidad, sino de las políticas sectoriales. Sin embargo, con respecto a la condicionalidad, la Dirección General de Agricultura analiza las estadísticas de control con el fin de incorporarlas a sus análisis de riesgo en el marco de establecimiento de su programa de auditoría.

### 35

La Comisión considera que la condicionalidad no es una herramienta de aplicación de las políticas sectoriales.

En el año de solicitud 2014, en lo que respecta a la condicionalidad, la Comisión llevó a cabo auditorías específicas en determinados Estados miembros centradas en cuestiones relacionadas con los animales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las auditorías de condicionalidad de la Comisión tienen como punto de partida la protección de los intereses financieros de la UE en el ámbito de la agricultura.

La Dirección General de Medio Ambiente recibe los informes de auditoría y recibirá las estadísticas de la Dirección General de Agricultura. La Dirección General de Medio Ambiente analizará los motivos de los incumplimientos y realizará un seguimiento con los Estados miembros, según proceda.

### 36

La condicionalidad no es el instrumento de aplicación de otras políticas. Esto ya se aclaró en la introducción de la condicionalidad, dado que la condicionalidad no es una regla de admisibilidad (véase el texto transaccional de la Presidencia del 26 de junio de 2003). Además, el porcentaje mínimo de control tiene que ser aumentado en caso de un grado significativo de incumplimientos<sup>1</sup>.

Para la salud pública y animal, la sanidad vegetal y la legislación de bienestar animal, la Comisión está llevando a cabo auditorías para asegurarse de que las autoridades nacionales están cumpliendo sus obligaciones legales. Para la legislación medioambiental, la Comisión está trabajando en una iniciativa política para ayudar a los Estados miembros a mejorar la garantía de cumplimiento (es decir, el seguimiento, la promoción y la observación del cumplimiento en base al riesgo), dentro del respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

### 39

La Comisión considera que al presentar propuestas nuevas o revisadas de gasto no se deben estimar los costes y beneficios de los sistemas de control, ya que la condicionalidad también incluye, por ejemplo, la salud pública y animal, en la que los cálculos de costes y beneficios difícilmente se pueden tener en cuenta lo suficiente como, por ejemplo, la sanidad pública.

### 40

La proporcionalidad es ya inherente, ya que las sanciones se calculan como un porcentaje del pago al beneficiario de la PAC flanqueado con la posibilidad de no aplicar las sanciones o la intencionalidad y la repetición.

La legislación de la UE<sup>2</sup> proporciona una base armonizada para la evaluación y sanción de los incumplimientos de la condicionalidad en el ámbito de la UE. Sin embargo, el diseño de las redes nacionales de sanción debe corresponder a los Estados miembros para tener en cuenta la variedad de las normas sujetas a la condicionalidad. La Comisión prevé la organización de intercambios de buenas prácticas con los Estados miembros sobre estas cuestiones.

Mientras que el marco se establece a nivel de la UE, las obligaciones de las explotaciones agrícolas, en virtud de los requisitos legales de gestión y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, están definidas, en gran medida, por los Estados miembros para poder tener en cuenta las dificultades y estructuras agrícolas en las condiciones nacionales o regionales. En este sentido, es importante que se deje un margen de aplicación a los Estados miembros para el cálculo de las sanciones en cada una de estas obligaciones de las explotaciones agrícolas. La regulación de la UE establece el principio de que las sanciones se calculan caso por caso, teniendo en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia, la recurrencia o la intención del incumplimiento constatado. La aplicación armonizada de estos principios en todos los Estados miembros está asegurada, en particular, a través de las auditorías llevadas a cabo por la Comisión. En caso de encontrarse insuficiencias en un Estado miembro a este respecto, se realizará un seguimiento apropiado en el marco de la liquidación de cuentas.

### 41

Teniendo en cuenta que las normas en materia de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se redujeron en más de un 50 % (de 15 a 7), la Dirección General de Agricultura esperaba que los Estados Miembros redujeran la carga administrativa para los agricultores.

1 En relación al «porcentaje mínimo de control del 1 %», como se ha mencionado en el apartado IX (segundo guion): de acuerdo con el artículo 68, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 809/2014, se debe incrementar el número de controles sobre el terreno en caso de que se detecte un grado significativo de incumplimientos de un acto o norma determinados. En 2009, la Comisión publicó un documento de trabajo sobre esta cuestión (DS/2009/28/rev3) que todavía está en vigor. De ahí que el porcentaje mínimo de control se pueda adaptar si es necesario.

2 En particular, en el capítulo II del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 y en el capítulo III del Reglamento relativo a los actos de ejecución (UE) n.º 809/2014.



### 42

La lista de los requisitos legales de gestión y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se acortó considerablemente. Los requisitos legales de gestión y normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se unieron en una sola lista, el anexo 2 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013. Además, los requisitos legales de gestión fueron revisados y se mantuvieron únicamente las disposiciones que están dirigidas directamente a los agricultores y vinculadas a la actividad agrícola. La Comisión considera que es difícil ver cómo cualquier reducción adicional podría evitar el corte en las principales cuestiones que vinculan, por ejemplo, a la agricultura y al medio ambiente, y, por lo tanto, dar lugar a un debilitamiento de, por ejemplo, los objetivos medioambientales de la UE.

### 44

En base a la experiencia de la Comisión, la percepción que sobre la complejidad tienen los organismos pagadores, las agrupaciones profesionales y los organismos de asesoramiento a las explotaciones agrícolas parecen estar más relacionadas con la legislación sectorial que con la condicionalidad. Además, los Estados miembros tienen la flexibilidad de definir los requisitos que son necesarios para alcanzar los objetivos de la Directiva de la UE, por lo que la complejidad queda también bajo su responsabilidad. En el contexto de la simplificación, las obligaciones incluidas en el ámbito de la conformidad fueron revisadas en varias ocasiones, con el fin de que estén mejor orientadas en relación a su capacidad de control, su atribución directa a los agricultores (y no a los Estados miembros) y su relación con la actividad agrícola. La relación entre la agricultura y el medio ambiente es compleja por su naturaleza, por lo que cualquier disposición de ejecución tiene en cuenta este nivel de complejidad. La aplicación de la legislación ambiental tiende a ser más compleja cuando los Estados miembros deben velar por que las prácticas agrícolas cambien lo menos posible, al tiempo que se protege el medio ambiente. Cuando este es el caso, la introducción de la simplificación podría dar lugar a normas más estrictas que se aplican actualmente a algunos agricultores. El recuadro 2 es un buen ejemplo de esto: las reglas y controles serían más simples si todas las distancias se incrementaran a la distancia mayor, pero eso significaría poner cargas evitables a muchos agricultores.

### 45

El ejemplo del Tribunal ilustra el nivel de complejidad de la relación entre la agricultura y el medio ambiente. Es conveniente, para la aplicación del estiércol, imponer una mayor distancia alrededor de un pozo que se utilice como fuente de agua potable, que alrededor de otros cursos de agua. La estandarización de estos requisitos no se refleja lo suficiente en las situaciones medioambientales locales.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 44.

### **Recuadro 2 – Ejemplos de requisitos incluidos en el manual de control de la condicionalidad en el Reino Unido - Irlanda del Norte**

El contenido del recuadro 2 describe el modo en que un Estado miembro ha aplicado la legislación sectorial.

### 46

La Comisión considera que el número de puntos de control aplicados por los Estados miembros visitados no puede ilustrar la variedad de la legislación sectorial constituida en el ámbito de la condicionalidad. Además, de acuerdo con el artículo 96 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, «los Estados miembros podrán hacer uso de sus sistemas administrativos y de control para garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la condicionalidad».

### **Recuadro 3 - Impacto limitado de los cambios de la PAC para el período 2014 – 2020 en las listas de comprobación utilizadas por las autoridades de control en el Reino Unido – Irlanda del Norte - Segundo párrafo**

La lista de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se redujo en más del 50 % con la última reforma de la PAC, por lo que corresponde a la decisión de los Estados miembros aumentar los puntos de control.

La «directiva de aguas subterráneas» pasó de ser un requisito legal de gestión (2) a una norma relativa a las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

### 47

De acuerdo con el artículo 96 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 «los Estados miembros podrán hacer uso de sus sistemas administrativos y de control para garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la condicionalidad».

Un bajo nivel de incumplimiento puede enmascarar un sistema de control insuficiente y conducir a un riesgo para los intereses financieros de la UE en el ámbito de la agricultura. Por otra parte, solo porque haya un bajo nivel de infracciones, no puede considerarse que este seguirá siendo el caso si los controles se reducen aún más: se puede esperar la existencia de controles de condicionalidad para actuar como un desincentivo a la violación de las reglas.

### 48

La proporción de los agricultores participantes en el régimen de pequeños agricultores en relación con los beneficiarios del pago directo (2014) varía entre el 3 % (Eslovenia) y el 77 % (Malta). El régimen de pequeños agricultores cubre el 4 % de la superficie agrícola total de la UE<sup>3</sup>.

### 50

Debido a la exención de los requisitos de condicionalidad (y de ecologización), los gastos de administración y control deben disminuir lógicamente. No solo porque la población objeto de controles sobre el terreno para la condicionalidad (y ecologización) disminuye en la misma proporción, sino también porque se aplica un proceso simplificado de solicitud (menos datos a manejar). Además, el contenido de los controles sobre el terreno para el régimen del pequeño agricultor es, en sí mismo, más limitado a las condiciones de elegibilidad.

### 51

Estas diferencias se explican por las diferentes estructuras agrarias nacionales y potencialmente también por diferentes métodos de cálculo aplicados en el marco del régimen para los pequeños agricultores. Países como Rumania e Italia tienen, potencialmente, una gran proporción de agricultores que podrían acceder al sistema, en comparación con otros países.

De acuerdo con los datos proporcionados por los Estados miembros, en Rumania los pequeños agricultores representan alrededor del 71 % de los beneficiarios de pagos directos (2014) y el 16,4 % de la superficie agrícola total.

### 52

La Comisión tomó nota de la observación del Tribunal y le gustaría señalar que la exclusión descrita no se deriva de la legislación sobre la condicionalidad.

### **Recuadro 4 - Exención de los agricultores de las obligaciones de condicionalidad relativas a la Directiva sobre nitratos en Lituania**

El sistema de condicionalidad es, fundamentalmente, un sistema de control y sanción aplicable a los pagos recibidos en virtud de la PAC. Por lo tanto, las explotaciones agrícolas exentas de las normas de condicionalidad no están exentas de tener que cumplir con la legislación medioambiental, incluida la Directiva sobre nitratos. Los diferentes umbrales de exención mencionados en el Recuadro 4 están relacionados con la aplicación de la Directiva sobre nitratos en el país en cuestión y no con el sistema de condicionalidad. Además, los agricultores excluidos de las sanciones de condicionalidad no están excluidos del control y las comprobaciones derivados de la legislación medioambiental

3 El documento de trabajo del personal de la Comisión sobre la «revisión de la ecologización después de un año» SWD (2016) 218 final, p. 19.

### 54

La ecologización y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales son dos mecanismos que se complementan entre sí para abordar el objetivo de mejorar el comportamiento medioambiental de la agricultura de la UE: el pago directo ecológico es un pago proporcionado a los agricultores que aplican prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (diversificación de los cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y tener un 5 % de superficies de interés ecológico).

La diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y tener un 5 % de superficies de interés ecológico son inherentes a la ecologización. Estas prácticas difieren de los requisitos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales: una rotación de cultivos no es una diversificación de los cultivos, la protección de pastos permanentes es diferente al mantenimiento de pastos permanentes, como indica la legislación de ecologización, y la retención de las características del paisaje en todas las tierras agrícolas difiere de tener un 5 % de superficies de interés ecológico en las tierras de cultivo. La última reforma de la PAC llevó a racionalizar y simplificar el marco de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales eliminando algunos de sus requisitos, tales como los relativos a la rotación de cultivos y la protección de los pastos permanentes.

### 56

Los Estados miembros tienen la posibilidad de seleccionar el 1 % de la muestra del porcentaje de control de la condicionalidad de un mínimo de la muestra de admisibilidad del 5 %. Por lo tanto, existe una sinergia entre ambos elementos. Por otra parte, los elementos del paisaje protegidos por las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales pueden tenerse en cuenta para la zona de interés ecológico incluido en la ecologización.

### 57

La protección de las características del paisaje en toda la tierra agrícola y tener un 5 % de la tierra cultivable cubierta por superficies de interés ecológico son medidas diferentes relacionadas con la biodiversidad. El primer requisito asegura que se mantienen las características existentes del paisaje que son beneficiosas para la biodiversidad, mientras que el segundo garantiza que todos los agricultores que se benefician de una ayuda directa ecológica han dedicado al menos un 5 % de su tierra cultivable a las superficies de interés ecológico. Constituyen dos objetivos diferentes relacionados con la biodiversidad que justifican la existencia de dos grupos diferentes de reglas y controles.

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

Los costes efectivos de la condicionalidad tienen que distinguirse de los costes en los que incurren los agricultores y los Estados miembros que aplican la legislación sectorial. En cuanto a la legislación sectorial, los costes de cumplimiento deben compararse con los costes que supondría para la sociedad en caso de incumplimiento debido a, por ejemplo, la contaminación de los recursos naturales, la erradicación de enfermedades, etc.

La condicionalidad se tendrá en cuenta en un estudio planificado sobre la carga administrativa.

### 61

Aun cuando la legislación sectorial ya especifica porcentajes mínimos de control, no se trata de controles adicionales, ya que pueden ser utilizados para la condicionalidad al mismo tiempo que se crean efectos sinérgicos de costes eficientes.

### 62

En la práctica, no existen registros adicionales de mantenimiento de las obligaciones impuestas por la Comisión, ya que las obligaciones establecidas de conformidad con los requisitos legales de gestión existían antes de la introducción de la condicionalidad en virtud de la legislación sectorial de la UE. Además, ni el Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión ni el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión, en los que se establecen los detalles del sistema de condicionalidad, introdujeron requisitos de registro adicionales para los agricultores.

### 63

El citado estudio iniciado por el Parlamento Europeo y comisionado por la Dirección General Agraria no se centró en la condicionalidad, pero considera la legislación fuera del ámbito de aplicación de la condicionalidad (Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas). Además, está obsoleta, ya que, entretanto, ciertos requisitos quedaron fuera del ámbito de aplicación de la condicionalidad (por ejemplo, evitar la invasión de vegetación no deseada y la rotación de cultivos).

### 64

Esta es una aseveración basada en suposiciones hechas por los organismos pagadores que es contraria al hecho de que la lista de los requisitos legales de gestión y de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se redujo considerablemente con la última reforma de la PAC. La Comisión pone en duda el contenido fáctico de dichas afirmaciones, ya que los organismos pagadores no las respaldan con datos.

### 65

La legislación ya establece el marco para el cálculo de las sanciones mediante la definición de la gravedad, alcance y permanencia, así como para el porcentaje a aplicar para los primeros incumplimientos, los incumplimientos recurrentes y los cometidos deliberados. Por lo tanto, ya hay una base armonizada.

### 66

Mientras que el marco se establece a nivel de la UE, las obligaciones de las explotaciones agrícolas, en virtud de los requisitos legales de gestión y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, están definidas, en gran medida, por los Estados miembros para poder tener en cuenta las dificultades y estructuras agrícolas en las condiciones nacionales o regionales. En este sentido, es importante que se deje un margen de aplicación a los Estados miembros para el cálculo de las sanciones para cada una de estas obligaciones impuestas a las explotaciones agrícolas. La regulación de la UE establece el principio de que las sanciones se calculan caso por caso, teniendo en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia, la recurrencia o la intención del incumplimiento constatada. La aplicación armonizada de estos principios en todos los Estados miembros está asegurada, en particular, a través de las auditorías llevadas a cabo por la Comisión. En caso de encontrarse insuficiencias en un Estado miembro a este respecto, se realizará el seguimiento apropiado en el marco de la liquidación de cuentas. Por otra parte, teniendo en cuenta las preocupaciones del Tribunal, la Dirección General Agraria prevé organizar seminarios de mejores prácticas con los Estados miembros sobre estas cuestiones.

### 67

El concepto de intencionalidad es un elemento para mantener la reducción proporcional de la condicionalidad, ya que equilibró los anteriores incumplimientos menores a los que no se les aplicaban sanciones y ahora el sistema de alerta temprana. La cuestión fue discutida ampliamente en la última reforma de la PAC y finalmente los Estados miembros decidieron mantenerla. Existe una sentencia del Tribunal de Justicia del 27 de febrero 2014 (C-396/12) que proporciona orientación sobre el concepto de intencionalidad.

### 68

Los Estados miembros tienen una cierta libertad para diseñar sus tablas de evaluación (véanse las observaciones de la Comisión en el apartado 40, en el apartado VIII y el apartado IX, guion 6).

### 70

A juicio de la Comisión, las diversas respuestas de los Estados miembros pueden explicarse por varios factores, incluyendo el número de movimientos de los animales que tuvieron lugar en la explotación, la acción de mitigación emprendida por el agricultor, los retrasos en la notificación y la ubicación de la explotación en una zona vulnerable a los nitratos.

## Respuestas de la Comisión

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 71 y 7

De acuerdo con la tabla de evaluación utilizada en Schleswig Holstein, que se basa en la misma cuadrícula aplicada en el conjunto de Alemania, el umbral mencionado es solo una recomendación al inspector que se aplica solamente en las notificaciones tardías que ya fueron rectificadas antes de que los agricultores supieran que estarían sujetos a un control sobre el terreno. En el caso de que el agricultor no lo hubiera subsanado antes de que se anunciara el control, se aplicaría una sanción. Enfoques similares ya fueron observados por la Dirección General de Agricultura en otros Estados miembros.

## Conclusiones y recomendaciones

### 73

Desde 2005, el proceso continuo de revisión y simplificación del ámbito de aplicación de la condicionalidad proporcionó los siguientes resultados:

Los procedimientos de control se han simplificado durante el período 2005-2013 mediante la introducción de disposiciones sobre la armonización de los porcentajes de control, los preavisos, el calendario y los elementos de los controles sobre el terreno y la selección de la muestra de control.

Además, con la última reforma de la PAC el alcance de la condicionalidad ha sido revisado teniendo en cuenta la capacidad de control y el vínculo con la actividad agrícola de las obligaciones de los agricultores. Por lo tanto, el número de los requisitos legales de gestión se ha reducido de 18 a 13 y el número de requisitos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se redujo de 15 a 7.

La Comisión considera que la magnitud del esfuerzo ya realizado en la simplificación hace que sea muy poco probable que cualquier nueva simplificación pueda lograrse sin poner en peligro, por ejemplo, los objetivos medioambientales de la condicionalidad.

### 74

Los objetivos de la condicionalidad son contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible mediante la sensibilización de los agricultores y hacer la PAC más compatible con las expectativas de la sociedad. Los objetivos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales son contribuir a la prevención de la erosión del suelo y al mantenimiento de la materia orgánica y la estructura del suelo garantizando un nivel mínimo de mantenimiento, evitando el deterioro de los hábitats y protegiendo y gestionando el agua. A este respecto, la condicionalidad no es el instrumento de aplicación de otras políticas, las cuales tienen sus propios objetivos. La Comisión estima que los indicadores de rendimiento utilizados para medir la eficacia de la condicionalidad en el cumplimiento de sus objetivos son los más adecuados en base a la información disponible.

### Recomendación n.º 1

La Comisión acepta esta recomendación.

### 75

La mitad de los incumplimientos están vinculados a los requisitos legales de gestión relacionados con los animales. La Comisión tuvo en cuenta esto al realizar misiones específicas de alcance en 2014 centradas en los requisitos legales de gestión relacionados con los animales.

El análisis de las razones de los incumplimientos se realiza en el contexto de la aplicación de la legislación sectorial. Sin embargo, la condicionalidad y el sistema de asesoramiento a las explotaciones desempeñan un papel en el tratamiento de las razones de las infracciones.

### Recomendación n.º 2

La Comisión acepta esta recomendación.

### 76

La legislación de la condicionalidad prevé que los controles sobre el terreno se dirijan a las explotaciones agrícolas de mayor riesgo a través de una selección de la muestra en base a un análisis de riesgos. A este respecto, los Estados miembros ya tienen flexibilidad para optimizar sus controles de condicionalidad.

### Recomendación n.º 3

La Comisión no acepta esta recomendación. La recomendación del Tribunal no sería simplificar la condicionalidad, sino reducir, de facto, su ámbito de aplicación. La simplificación del ámbito de aplicación de la condicionalidad ya se ha llevado a cabo varias veces en el pasado. Por otra parte, los Estados miembros tienen ahora un amplio margen de maniobra para tener en cuenta los riesgos en el control del muestreo y para optimizar sus sistemas de control. La Comisión considera que esta recomendación podría producir un relajamiento en las normas de los controles sobre el terreno que, en última instancia, socavaría la eficacia de la condicionalidad.

### 77

Los objetivos medioambientales (por ejemplo, el mantenimiento de la tierra y la biodiversidad) son perseguidos no solo por medio de la ecologización de los pagos y los requisitos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, sino también mediante las medidas ambientales y climáticas conforme al Pilar II, así como a la legislación medioambiental. Sin embargo, la naturaleza, el fundamento y el funcionamiento de estos instrumentos son diferentes y complementarios. Su complementariedad se ilustra en la ilustración 1 del documento SWD (2016) 218 final.

Ambas reglas de ecologización y de normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales son gestionadas por el sistema integrado y esto asegura el mejor uso de los recursos. Sin embargo, hay razones para el hecho de que las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales y la ecologización puede que no sean necesariamente comprobadas juntas. Dado que la ecologización es un criterio de elegibilidad, se supervisa previamente por medio de controles administrativos y sobre el terreno para el 5 % de los beneficiarios. Las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales se observan a la luz de la condicionalidad, que es gestionada de manera diferente a los requisitos de admisibilidad.

### Recomendación n.º 4

La Comisión acepta esta recomendación.

### 78

Los requisitos legales de gestión se derivan de las legislaciones sectoriales y los Estados miembros pueden hacer uso de sus actuales sistemas de gestión y control (artículo 96 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013). Los sistemas de control existentes pueden, por lo tanto, utilizarse de forma sinérgica para el sistema de control de la condicionalidad. Las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales no deben implicar tampoco costes significativos para los agricultores, ya que están destinadas a ser normas básicas. Los costes de sus controles son asumidos por el SIGC, que sirve también a otros instrumentos de la PAC.

La Comisión cuantificó en su Informe Anual de Actividades 2014 los costes generales relacionados con el control de los Estados miembros, con la reserva de que «el efecto disuasorio de los controles ex-post» (como la condicionalidad) «también aportan beneficios no cuantificables».

### Recomendación n.º 5

La Comisión acepta en parte esta recomendación. La aplicación de esta recomendación dependerá de los resultados del estudio previsto sobre la carga administrativa. El coste administrativo de la condicionalidad debe considerarse a la luz de los costes que el incumplimiento tendría para la sociedad, las finanzas públicas y el medioambiente y de los beneficios potenciales de la condicionalidad.

### 79

Mientras que el marco se establece a nivel de la UE, las obligaciones de las explotaciones agrícolas, en virtud de los requisitos legales de gestión y las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, están definidas, en gran medida, por los Estados miembros para poder tener en cuenta las dificultades y estructuras agrícolas en las condiciones nacionales o regionales. En este sentido, es importante que se deje un margen de aplicación a los Estados miembros para el cálculo de las sanciones para cada una de estas obligaciones de las explotaciones agrícolas. La normativa de la UE establece el principio de que las sanciones se calculan caso por caso, teniendo en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia, la recurrencia o la intención del incumplimiento constatado. La aplicación armonizada de estos principios en todos los Estados miembros se consigue, en particular, a través de las auditorías llevadas a cabo por la Comisión. En caso de encontrarse insuficiencias en un Estado miembro a este respecto, se realizará el seguimiento apropiado en el marco de la liquidación de cuentas.

### Recomendación n.º 6

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión prevé la organización de intercambios de buenas prácticas en estos temas.





## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### Publicaciones gratuitas:

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

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

### Publicaciones de pago:

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

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	15.7.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	16.6.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	7.9.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	31.8.2016

La condicionalidad se aplica a 7,5 millones de agricultores y vincula la mayoría de los pagos de la política agrícola común (PAC) (alrededor de 47 000 millones de euros en 2015) al cumplimiento por parte de los agricultores de normas básicas relativas al medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar animal, y al mantenimiento del suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. El Tribunal llegó a la conclusión de que la información disponible no permitía a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad. Los indicadores de resultados no tenían en cuenta el grado de incumplimiento por parte de los agricultores, y la Comisión no analizó la razón de estas infracciones. Aunque los cambios en la PAC para el período 2014-2020 redujeron el número de normas de condicionalidad, los procedimientos de control siguen siendo complejos. Además, los costes de aplicación de la condicionalidad no están suficientemente cuantificados.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones