

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

ISSN 1831-0842

Informe Especial nº 7

2011

¿SE HAN CONCEBIDO Y GESTIONADO
DE FORMA CORRECTA
LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES?



ES



Informe Especial nº 7 // 2011

¿SE HAN CONCEBIDO Y GESTIONADO DE FORMA CORRECTA LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES?

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

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Informe Especial nº 7 // 2011

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

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011

ISBN 978-92-9237-202-6
doi:10.2865/42071

© Unión Europea, 2011
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

GLOSARIO

I-V RESUMEN

1-12 INTRODUCCIÓN

1-2 AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE: UNA ASOCIACIÓN AMBIVALENTE

3-11 APOYO DE LA UE A LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

12 ANTERIORES FISCALIZACIONES DEL TRIBUNAL

13-16 ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

17-94 OBSERVACIONES

17-51 ¿AYUDAN LA CONCEPCIÓN Y LA SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL A OBTENER BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES TANGIBLES?

20-27 LOS OBJETIVOS DE LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES NO SON SUFICIENTEMENTE ESPECÍFICOS PARA AYUDAR A EVALUAR SU CONSECUCIÓN

28-34 LAS PRESIONES MEDIOAMBIENTALES IDENTIFICADAS NO OFRECEN UNA JUSTIFICACIÓN CLARA PARA LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

35-39 EJEMPLOS DE PRÁCTICAS DESTINADAS A APORTAR BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES TANGIBLES

40-51 LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL NO TIENEN UN SEGUIMIENTO FÁCIL

52-69 ¿RECIBEN LOS AGRICULTORES EL APOYO OPORTUNO CON ORIENTACIONES APROPIADAS Y AYUDAS CON LA CUANTÍA CORRECTA?

54-57 LOS AGRICULTORES RECIBEN EN GENERAL EL APOYO OPORTUNO EN FORMA DE ORIENTACIÓN ADECUADA, PERO LA DIFUSIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS ES MEJORABLE

58-69 INSUFICIENCIAS EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUANTÍAS DE LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

70-94 **¿SE TIENEN EN CUENTA LAS NECESIDADES MEDIOAMBIENTALES ESPECÍFICAS EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL?**

72-83 USO LIMITADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADAPTACIÓN Y SELECCIÓN

84-94 LA ASIGNACIÓN DE FONDOS NO PERMITE SU UTILIZACIÓN ÓPTIMA

95-100 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

ANEXO I. PRINCIPALES CONSTATAIONES DE ANTERIORES INFORMES DEL TRIBUNAL SOBRE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL

ANEXO II. DESCRIPCIÓN E INDICACIÓN DEL ORIGEN DE LOS CRITERIOS DE AUDITORÍA APLICADOS PARA DAR RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA

ANEXO III. INDICADORES DE REALIZACIÓN Y RESULTADOS FACILITADOS POR LOS OCHO ESTADOS MIEMBROS AUDITADOS

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GLOSARIO

Agricultura de alto valor natural: Tipos de explotaciones agrarias y de tierras agrarias con características que las hacen susceptibles de sustentar altos niveles de biodiversidad o especies y hábitats donde existen problemas de conservación.

Agricultura ecológica: Método de producción de productos alimentarios concebido para minimizar el impacto del ser humano sobre el medio ambiente. Desde 1991 existen en el ámbito de la UE requisitos relativos a los métodos de producción y a las inspecciones. Actualmente se rige por el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo.

Ayudas agroambientales: La medida económica más importante para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE, introducida en la PAC por primera vez en 1987 con carácter facultativo y aplicable desde 1992 con carácter obligatorio a los Estados miembros. Actualmente se rige por el artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

Cuenca hidrográfica: Superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta (artículo 2 de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas).

Directrices estratégicas comunitarias: Prioridades de desarrollo rural de la UE durante el período de programación de 2007-2013 adoptadas por el Consejo (Decisión 2006/144/CE).

Espacios Natura 2000: Red de espacios de protección de la naturaleza en el territorio de la UE creada en virtud de la Directiva de hábitats de 1992 (Directiva 92/43/CEE del Consejo).

Estado miembro: En el contexto de esta fiscalización, las autoridades encargadas de la gestión de las ayudas agroambientales. Para ello, los Estados miembros nombran a una autoridad de gestión. En Estados miembros regionalizados, como Alemania, España e Italia, cada región tiene un programa específico y una autoridad de gestión independiente.

Indicadores de impacto: Se utilizan para determinar los efectos socioeconómicos y medioambientales a largo plazo que pueden observarse tras un determinado período en relación con el desarrollo rural fijado en los programas. Los indicadores aplicables al medio ambiente son los siguientes: el freno al declive de la biodiversidad, las tendencias de las poblaciones de pájaros de terrenos agrícolas, el mantenimiento de tierras agrícolas y bosques de alto valor natural, la mejora de la calidad del agua y la contribución a la lucha contra el cambio climático.

Indicadores de realización: Se utilizan para determinar qué se ha conseguido con una intervención: en el caso de la medida agroambiental, el número de explotaciones agrarias o contratos y la superficie (número de hectáreas) o el número de animales que cubre.

Indicadores de resultados: Se utilizan para determinar los cambios directos realizados por las intervenciones de un programa: en el caso de las medidas del eje 2 con aspectos agroambientales, la superficie (número de hectáreas) sujeta a una gestión adecuada de la tierra que contribuye a un objetivo específico (v. gr. mejora de la calidad del agua).

Marco común de seguimiento y evaluación: Método desarrollado por la Comisión y los Estados miembros, cuyo objetivo es dar cuenta de la ejecución financiera, las realizaciones, los resultados y el impacto de los programas de desarrollo rural.

Nivel de referencia: Situación con respecto a la cual se determina que las ayudas agroambientales solo compensan a los agricultores por prácticas más exigentes que las establecidas en la legislación. Un elemento importante del nivel de referencia es la «condicionalidad», que se refiere a los requisitos señalados en los anexos II y III del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, medio ambiente y bienestar animal y mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

PAC: Política agrícola común.

Práctica agraria: Método de producción agraria, que puede tener efectos positivos o negativos para el medio ambiente.

Producción integrada: Sistema agrario que carece de un conjunto de requisitos uniformes en el ámbito de la UE, destinado a utilizar los recursos naturales y lograr una agricultura sostenible, especialmente reduciendo al mínimo los recursos contaminantes.

Programa de desarrollo rural: Documento clave de programación elaborado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión para planificar y ejecutar la política de desarrollo rural de la UE, abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 y puede incluir hasta 40 medidas, una de las cuales son las ayudas agroambientales.

Submedida agroambiental: Régimen de ayudas utilizado por los Estados miembros para ejecutar las ayudas agroambientales que se caracteriza por las prácticas que los agricultores tienen obligación de aplicar. Un programa de desarrollo rural comprende varias submedidas agroambientales, normalmente alrededor de diez. Como ejemplos, cabe citar la extensificación de los sistemas de cultivo, la rotación de cultivos y el mantenimiento de la biodiversidad.

Superficie física subvencionada: La superficie agrícola utilizada por agricultores y otros gestores de tierras que está sometida a compromisos en materia de medio ambiente. Si en una superficie concurren varios compromisos, el total de la misma solo podrá contabilizarse una vez a efectos de este indicador.

RESUMEN

I.

La política agroambiental es clave dentro de la UE: representa unos 2 500 millones de euros anuales de los fondos europeos y trata de dar respuesta a la creciente demanda social de servicios medioambientales. Esta política es gestionada en común por la Comisión y por los Estados miembros. Las ayudas agroambientales se caracterizan por una gran diversidad de prácticas agrarias en los Estados miembros y por el hecho de que la participación de los agricultores es voluntaria. En este contexto, la fiscalización del Tribunal perseguía determinar si esta medida de desarrollo rural se había concebido y gestionado correctamente.

II.

El Tribunal ha observado que los objetivos decididos por los Estados miembros son numerosos y no resultan suficientemente específicos para determinar si se ha logrado o no su consecución. Aunque las presiones medioambientales aparecen identificadas en los programas de desarrollo rural, no es fácil utilizarlas como justificación clara de las ayudas agroambientales. La implantación de un marco común de seguimiento y evaluación representa un avance en lo referente a sistemas de seguimiento, y también se han detectado bolsas de buenas prácticas fuera de este marco. No obstante, existen problemas considerables en lo que respecta a la pertinencia y la fiabilidad de la información de gestión. En particular, se dispone de información muy escasa sobre los beneficios medioambientales de las ayudas agroambientales.

RESUMEN

III.

Los agricultores desempeñan un papel crucial para la ejecución de las ayudas agroambientales y es importante que cuenten con el apoyo oportuno en forma de orientación y que la cuantía de las ayudas les ofrezca el incentivo adecuado. Los sistemas de orientación para los agricultores están en general bien implantados. Sin embargo, se han observado problemas muy importantes en lo que respecta a la cuantía de las ayudas, que van desde fallos en su cálculo hasta una falta de diferenciación según las circunstancias regionales o locales.

IV.

La legislación de la UE exige a los Estados miembros facilitar los fondos de acuerdo con las necesidades específicas. Sin embargo, la fiscalización permitió detectar que la mayor parte de los gastos correspondían a las submedidas horizontales sin que mediaran procedimientos de selección ni decisiones sobre cuál debe ser su grado deseable de adaptación en función de los costes. Además, las decisiones de los responsables no estaban suficientemente fundadas en hechos y no focalizaban los pagos a resolver problemas concretos del medio ambiente.

V.

El Tribunal recomienda que:

- la Comisión y los Estados miembros aclaren, justifiquen y comuniquen mejor las submedidas agroambientales;
- la Comisión evalúe con mayor rigor los elementos clave de los programas de desarrollo rural antes de aprobarlo;
- la Comisión examine para el próximo período de programación la conveniencia de:
 - orientar con mayor precisión el gasto agroambiental;
 - introducir un porcentaje de contribución comunitaria más elevado para las medidas con mayor potencial medioambiental;
 - distinguir netamente entre submedidas más sencillas y más ambiciosas;
 - optar por que los Estados miembros adopten una gestión más anticipativa de las ayudas agroambientales.

INTRODUCCIÓN

AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE: UNA ASOCIACIÓN AMBIVALENTE

1. A partir de las décadas de los años setenta y ochenta ha ido en aumento la preocupación por los efectos adversos de la agricultura en el medio ambiente. Entre otros, cabe citar la creciente especialización de las explotaciones agrarias, el empleo de fertilizantes y plaguicidas, la elevada densidad de ocupación ganadera y, especialmente en los Estados miembros meridionales, la expansión de la superficie de regadío. Las garantías de precio de los productos agrícolas que ofrecía anteriormente la política agrícola común han fomentado estas prácticas agrarias intensivas.
2. Por otra parte, algunos tipos de agricultura extensiva pueden preservar el patrimonio ecológico del entorno rural. El abandono de las explotaciones extensivas y de sus tierras es un problema creciente en algunas zonas de la Unión Europea (UE), que afecta negativamente a la diversidad biológica y paisajística, lo que a su vez genera un mayor riesgo de incendios forestales.

APOYO DE LA UE A LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

3. Desde 1987, la UE ha cofinanciado las ayudas agroambientales de los Estados miembros a fin de hacer frente al doble reto que supone reducir los efectos negativos de la agricultura intensiva y mantener los efectos positivos de la agricultura extensiva. La finalidad de estas ayudas es «seguir incitando a los agricultores y otros gestores de tierras a prestar servicios a la sociedad en su conjunto mediante la introducción o prosecución de la aplicación de métodos de producción agrícolas compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética»¹.

Fondos europeos destinados al pago de ayudas agroambientales durante el período 2007-2013: 22 200 millones de euros

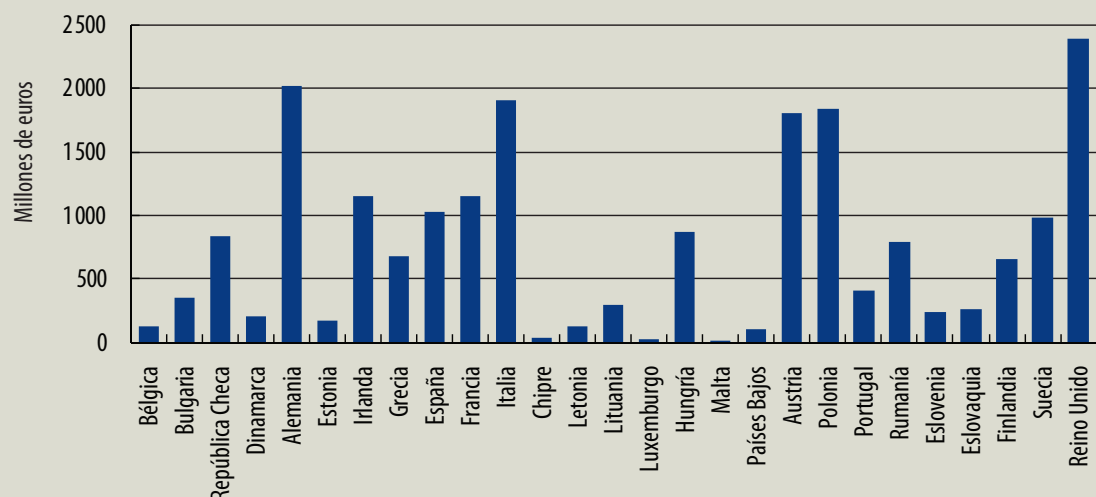
¹ Considerando 35 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

4. Las ayudas agroambientales forman parte desde 2000 de la política de desarrollo rural de la UE, que se aplica a través de programas de desarrollo rural elaborados por los Estados miembros para un plazo de siete años. Los Estados miembros tienen la obligación de incluir las ayudas agroambientales en sus programas y, para el período actual de 2007-2013, han destinado 22 200 millones de euros de los fondos europeos a este fin. El **gráfico 1** muestra los fondos asignados por cada Estado miembro. El gasto real de la UE para el ejercicio financiero 2009 ascendió a 2 500 millones de euros, y alcanzó los 7 700 millones de euros durante la primera mitad del período de programación (1 de enero de 2007-1 de julio de 2010)².

² Los importes de 2 500 y 7 700 millones de euros representan un patrón de gasto normal. La asignación inicial para el capítulo agroambiental en 2007 (20 200 millones de euros) aumentó en otros 2 000 millones de euros a raíz de la revisión de la PAC (en el contexto del chequeo y de las recuperaciones). Además, el gasto de 2007 y 2008 fue relativamente bajo porque los programas estaban en curso de aprobación.

GRÁFICO 1

FONDOS DE LA UE DESTINADOS AL PAGO DE AYUDAS AGROAMBIENTALES (2007-2013)
(APROBADOS EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN DICIEMBRE DE 2009)



Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural: «Rural Development in the European Union — Statistical and Economic Information — Report 2009», diciembre de 2009 (Section 4.1.1. EAFRD — Overview of the Financial Plans).

5. Las ayudas agroambientales se aplican en general a través de contratos entre un organismo público del Estado miembro y un beneficiario (agricultor o gestor de tierras). Estos contratos, que normalmente tienen una duración de cinco a siete años, detallan los compromisos que debe adquirir el beneficiario. Estos compromisos abarcan una gran variedad de prácticas agrarias que pueden agruparse como se indica a continuación.

Principales grupos de prácticas agrarias para las ayudas agroambientales
○ Agricultura ecológica (véase el <i>glosario</i>)
○ Producción integrada (véase el <i>glosario</i>)
○ Otras prácticas de extensificación de los sistemas agrarios: reducción de fertilizantes, reducción de plaguicidas y extensificación de la ganadería
○ Rotación de cultivos y mantenimiento de las tierras retiradas
○ Actuaciones para prevenir o reducir la erosión del suelo
○ Recursos genéticos (razas locales en peligro de extinción, plantas bajo amenaza de desgaste genético)
○ Conservación de la biodiversidad y acciones de mejora
○ Mantenimiento del paisaje, incluida la conservación de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario
○ Acciones relacionadas con el agua (aparte de la gestión de nutrientes), como bandas tampón, márgenes de terrenos, gestión de humedales.

6. Un principio fundamental de las ayudas agroambientales es que la decisión de solicitarlas y de firmar el contrato es voluntaria para el agricultor. Esto significa que la cuantía de las ayudas debe ser suficientemente atractiva en relación con los compromisos suscritos y los costes asociados. Las ayudas que se pagan a los beneficiarios han de estar basadas exclusivamente en los costes adicionales y en las pérdidas de ingresos a consecuencia de los compromisos agroambientales; existe asimismo la posibilidad de incluir los costes de transacción.
7. Las ayudas agroambientales no pueden compensar a los agricultores por prácticas que sean obligatorias por ley. La situación con la que se comparan los compromisos adicionales es el «nivel de base» o «nivel de referencia». Los beneficios medioambientales esperados por encima de este nivel pueden variar mucho y dependen principalmente de lo exigentes que sean las prácticas agrarias en concreto. Para más detalles, véase el **gráfico 2**.

8. Las evaluaciones agroambientales identifican dos enfoques posibles de ejecución de la medida que se denominan «extenso y superficial» frente a «restringido y profundo», «regímenes de primer nivel» frente a «regímenes de nivel avanzado» o «medidas básicas» frente a «más exigentes»³. Esta distinción se basa en la idea de que cada uno de los dos enfoques sigue una lógica radicalmente diferente de ejecución de las ayudas agroambientales: las zonas a las que se aplican las submedidas son diferentes porque también lo son el número de beneficiarios, los costes presupuestarios y administrativos, las reglas de gestión aplicables y los resultados previstos que representan. Sin embargo, estos enfoques ya consagrados en el análisis de las submedidas agroambientales no aparecen contemplados en la legislación, por lo que la elección del enfoque se deja a las autoridades competentes, en función del contexto y de la naturaleza de los problemas. La Comunicación de la Comisión⁴ que inicia el debate para el período posterior a 2013 propone como opción incluir en los pagos directos actuaciones medioambientales sencillas y generalizadas.

Fotografía 1: Ejemplo de práctica agroambiental en Inglaterra, donde puede verse, de izquierda a derecha, una parcela de trigo, una franja de tierra sin arar y una franja sembrada de «semillas para aves silvestres».



© Unión Europea. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

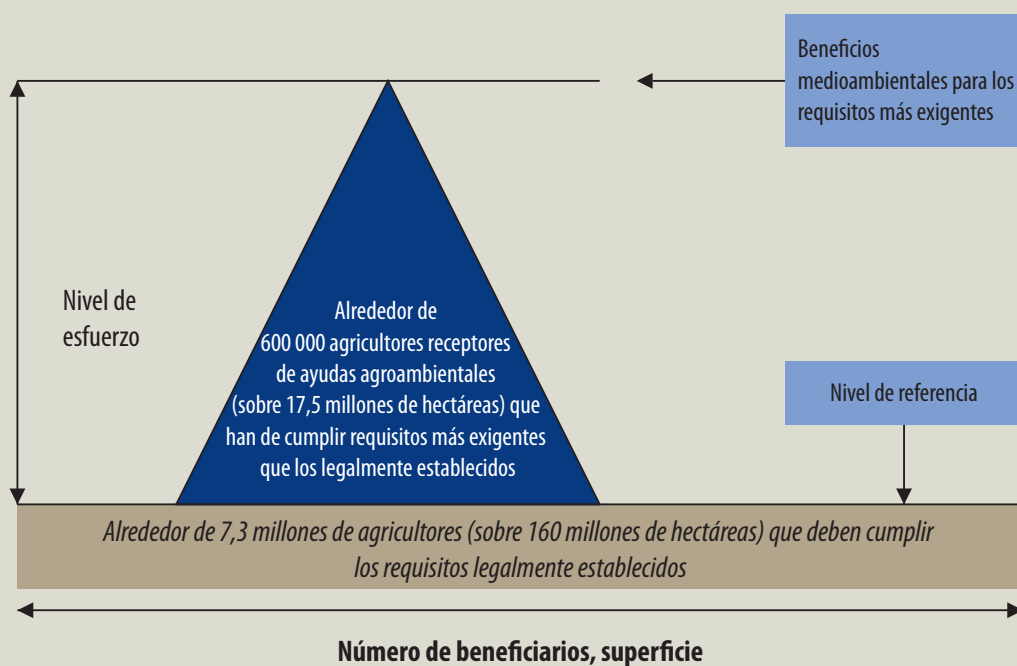
³ El documento de la Comisión «Evaluación de las repercusiones de los programas de desarrollo rural con vistas a la política de desarrollo rural después de 2006» (DG Agricultura, informe final enviado por EPEC, noviembre de 2004) menciona en su página 85 que este debate sobre «estrecho y profundo» frente a «amplio y superficial» ocupa un lugar destacado desde la introducción de la política agroambiental y que ambos enfoques aparecen claramente en los actuales programas agroambientales. Esta distinción se incluía en diversos informes de evaluación de la Comisión Europea ya en 1998 (evaluación del Reglamento (CEE) nº 2078/92, documento de la Dirección General de Agricultura VI/7655/98).

⁴ «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario», COM(2010) 672 final, de 18 de noviembre de 2010.

9. Las submedidas agroambientales básicas pueden ser una forma rentable de hacer efectivas las ayudas de este tipo cuando es necesario actuar en una zona muy amplia, y se caracterizan por englobar actuaciones sencillas y generalizadas (por ejemplo, el mantenimiento de pastizales, cubierta vegetal de las tierras de interés agrario) y un elevado número de beneficiarios. Al imponer exigencias limitadas a los agricultores, estas ayudas son de cuantía relativamente baja.

GRÁFICO 2

LÓGICA DE INTERVENCIÓN DE LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES



- 10.** Por el contrario, las submedidas más exigentes pueden ajustarse a las circunstancias locales y requieren tipos de gestión agraria más complejos y ambiciosos. Los Estados miembros aplican en general estos regímenes en zonas geográficas más limitadas⁵ y con un número menor de beneficiarios. Al imponer a los agricultores exigencias más estrictas y mayores costes o una pérdida de ingresos, estas ayudas son de cuantía relativamente elevada. Debido a sus requisitos más rigurosos, y a su adaptación a zonas concretas, las submedidas más exigentes pueden producir mayores beneficios medioambientales por hectárea receptora de la ayuda, si bien a un coste más elevado.
- 11.** La Comisión y los Estados miembros comparten la gestión de las ayudas agroambientales. La Comisión valora y aprueba los programas de desarrollo rural preparados y presentados por los Estados miembros, mientras que estos aprueban todas las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la correcta utilización de los fondos. Los agricultores (o gestores de tierras) acuerdan un contrato con la autoridad de gestión del Estado miembro y están obligados, de conformidad con los términos de este, a aplicar efectivamente las prácticas agrarias correspondientes.

⁵ Una excepción la constituye la agricultura ecológica, uno de los tipos de gestión agraria más exigentes, que se aplica sin embargo en una zona geográfica extensa.

Las ayudas agroambientales en resumen
○ Animar a los agricultores a aplicar métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente.
○ Constituyen una política clave de la UE en la que se gastan unos 2 500 millones de euros anuales.
○ Son obligatorias para los Estados miembros pero voluntarias para los agricultores.
○ Los compromisos deben superar un nivel de referencia.
○ Las ayudas se basan en costes adicionales y en pérdidas de ingresos, con la posibilidad de incluir costes de transacción. Están prohibidos los incentivos.
○ Las competencias de gestión son compartidas entre la Comisión y los Estados miembros.

ANTERIORES FISCALIZACIONES DEL TRIBUNAL

- 12.** El Tribunal ya ha auditado en el pasado las ayudas agroambientales, detectando diversas insuficiencias. Las principales se señalan en el **anexo I**.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

13. La fiscalización tiene como propósito determinar si los regímenes agroambientales han sido formulados y son gestionados correctamente y ha querido dar respuesta en concreto a las siguientes preguntas:

- ¿Ayudan la concepción y la supervisión de la política agroambiental a obtener beneficios medioambientales tangibles?
- ¿Se presta el apoyo oportuno a los agricultores con orientaciones y ayudas con la cuantía correcta?
- ¿Se tienen en cuenta las necesidades medioambientales específicas en la gestión de la política agroambiental?

14. El Tribunal ha establecido criterios de auditoría relativos a la formulación, aplicación, y seguimiento y evaluación de las ayudas agroambientales. Estos criterios se han elaborado a partir de la legislación, de documentos y publicaciones de la Comisión y de estudios científicos (véase el **anexo II**). El Tribunal recibió el asesoramiento de un comité de expertos agroambientales⁶ acerca de la validez y viabilidad de estos criterios de auditoría, y redactó una lista sucinta de buenas prácticas⁷, que según la doctrina especializada resultan especialmente adecuadas para mejorar la eficacia de las ayudas agroambientales. La lista se basó en un análisis documental y en consultas con un equipo de expertos. El Tribunal también ha realizado visitas a Inglaterra, Renania-Palatinado en Alemania y la región del «Centro» de Francia, donde ha podido examinar ejemplos de buenas prácticas.

15. La fiscalización se inició con un examen documental de 203 contratos agroambientales seleccionados de forma aleatoria a partir de los gastos declarados por los Estados miembros a la Comisión en relación con el ejercicio 2008. La muestra incluía 48 programas de desarrollo rural en 21 Estados miembros.

16. El Tribunal seleccionó seguidamente ocho programas para realizar a partir de ellos pruebas más detalladas. Los ocho Estados miembros (regiones) seleccionados fueron España (Andalucía), Italia (Piamonte), Alemania (Berlín y Brandemburgo), Suecia, Austria, Hungría, Polonia y Francia. En cada Estado miembro se recopilaron pruebas de auditoría sobre algunas submedidas agroambientales, que se verificaron por medio de entrevistas y del análisis de datos y documentos. También fueron visitadas algunas explotaciones agrarias con el fin de observar *in situ* la aplicación de las ayudas agroambientales, con los agricultores y con los inspectores encargados de los controles sobre el terreno.

⁶ El comité se componía de nueve expertos: tres de institutos públicos de investigación (el francés: Institut national de la recherche agronomique; el alemán: von Thünen-Institut; y el irlandés: Teagasc Research Centre), dos procedentes de universidades (Copenhague y Gloucestershire), dos de organismos europeos (Agencia Europea de Medio Ambiente y Centro Común de Investigación), uno procedente de una ONG ecologista y otro de una organización que representa a los agricultores a escala europea.

⁷ Dichas prácticas consisten, por ejemplo, en facilitar orientación a los beneficiarios para ayudarles a aplicar las submedidas, la concepción y el seguimiento de submedidas basadas en realizaciones y la focalización de las submedidas en necesidades claramente identificadas.

OBSERVACIONES

¿AYUDAN LA CONCEPCIÓN Y LA SUPERVISIÓN DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL A OBTENER BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES TANGIBLES?

- 17.** La base legal contiene diversos elementos destinados a garantizar que las ayudas agroambientales efectivamente aportan beneficios medioambientales. Los Estados miembros deben describir en sus programas de desarrollo rural la situación actual desde el punto de vista medioambiental e incluir, asimismo, una descripción y una justificación de los distintos tipos de compromiso en relación con las ayudas agroambientales que se basen en su impacto previsto en el medio ambiente en relación con las necesidades y prioridades de este último⁸.
- 18.** Los principios de buena gestión financiera que recoge el artículo 27 del Reglamento Financiero⁹ establecen que deben formularse objetivos políticos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada. Cada programa de desarrollo rural debe incluir información sobre los objetivos específicos y verificables de las medidas, y sus logros, su eficiencia y eficacia deben medirse en relación con dichos objetivos⁸.
- 19.** El Tribunal examinó si los objetivos incluidos en los programas de desarrollo rural en relación con las ayudas agroambientales eran suficientemente precisos (específicos, mensurables y con fecha determinada) para proporcionar una base sólida a la evaluación de su grado de consecución, y si los programas de desarrollo rural también proporcionaban esta base sólida para justificar las ayudas agroambientales en relación con las presiones medioambientales identificadas. Dado que la existencia de datos de calidad es una condición previa para juzgar si las políticas logran sus resultados, el Tribunal evaluó si los sistemas de control producían datos fiables y pertinentes para valorar los efectos de las ayudas agroambientales en el medio ambiente.

⁸ Véanse en particular los artículos 16, letras a) y c), y 81, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, y el anexo II del Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁹ Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

LOS OBJETIVOS DE LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES NO SON SUFICIENTEMENTE ESPECÍFICOS PARA AYUDAR A EVALUAR SU CONSECUCCIÓN

LOS OBJETIVOS AGROAMBIENTALES FORMAN PARTE DEL MARCO GENERAL DE DESARROLLO RURAL

20. El marco legal del desarrollo rural en general, del que forman parte las ayudas agroambientales, se fija mediante instrumentos legislativos de rango elevado. El Consejo marcó las prioridades de desarrollo rural de la UE para el período de 2007-2013 en las directrices estratégicas comunitarias (véase el *glosario*). Las ayudas agroambientales, como otras medidas de desarrollo rural, están dirigidas a atender a tres ámbitos prioritarios a escala europea: biodiversidad y preservación y desarrollo de los sistemas agrícolas y forestales de elevado valor natural y de los paisajes agrícolas tradicionales, agua, y cambio climático.

21. Los objetivos marcados por la UE en las directrices estratégicas comunitarias y en el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo son bastante genéricos, como corresponde a un instrumento legislativo de rango elevado. El Reglamento del Consejo fija los objetivos de desarrollo rural para grupos de medidas coherentes (denominados «ejes»). La finalidad de los ejes, a los que pertenecen las ayudas agroambientales, es mejorar el medio ambiente y el entorno rural mediante el apoyo a la gestión de tierras.

OBJETIVOS NUMEROSOS Y COMPLEJOS

22. Cada Estado miembro debe presentar un plan estratégico nacional para indicar sus prioridades de actuación y las del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, con arreglo a las directrices estratégicas comunitarias, los objetivos específicos de desarrollo rural y los recursos financieros disponibles. Los programas de desarrollo rural deben garantizar que el apoyo de la UE a dicho desarrollo contribuye a cumplir las prioridades y los objetivos establecidos en las directrices estratégicas comunitarias y los planes estratégicos nacionales, y tendrían que incluir información sobre los distintos ejes y las medidas propuestas para cada eje, en particular los objetivos verificables de carácter específico que permiten medir los avances de los programas, así como su eficiencia y eficacia.

La medida agroambiental del programa de Andalucía contiene un número muy elevado de objetivos, lo que dificulta la medición de los resultados

- 23.** Los objetivos asignados a las ayudas agroambientales que se establecen en los diversos documentos de programación se traducen a menudo en un marco excesivamente complicado, como refleja el ejemplo de Andalucía. El plan estratégico nacional prevé 20 objetivos medioambientales. El programa de desarrollo rural da forma a esta estructura en la práctica al describir las ayudas agroambientales en una sección general con ocho objetivos, que son diferentes de los 20 citados anteriormente o bien han sido reformulados de forma más general.
- 24.** Además, el programa de desarrollo rural contiene objetivos en relación con cada una de las 15 submedidas agroambientales (51 en total), que de nuevo son diferentes, en todo o en parte, de los fijados en la parte general. Si se atiende al marco general, incluida la evaluación estratégica medioambiental¹⁰ y la evaluación *ex ante*¹¹, el elevado número de objetivos dificulta la medición de los resultados.
- 25.** El Tribunal observó que los objetivos incluidos en los programas de desarrollo rural no estaban fijados de manera específica, mensurable ni tenían fecha determinada. Los Estados miembros formulaban los objetivos en términos inespecíficos, como «reducir», «proteger», «contribuir a», etc. En muchos casos no se procedió a la cuantificación cuando esta era posible (v. gr. «reducir» en un 20 %). Por ejemplo, los objetivos utilizados en Polonia para las submedidas agroambientales, como la «adecuada utilización del suelo y protección de las aguas», no son verificables. Además, los objetivos no incluyen niveles de referencia que describan cuál era la situación anterior a la aplicación de las ayudas agroambientales y no existen plazos para su cumplimiento. Estas insuficiencias, que se detectaron en todos los Estados miembros auditados, hacen difícil juzgar si se han cumplido los objetivos o no.

¹⁰ La evaluación estratégica medioambiental forma parte de la evaluación *ex ante* (véase la nota 11) y responde a las exigencias de la evaluación medioambiental establecidas en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30) (la «Directiva de la evaluación estratégica medioambiental»).

¹¹ La evaluación *ex ante* forma parte del procedimiento de elaboración de los programas de desarrollo rural; su finalidad es optimizar la asignación de recursos presupuestarios y mejorar la calidad de la programación.

26. No obstante, también se encontraron buenos ejemplos de objetivos específicos y mensurables. En Suecia, los objetivos agroambientales están integrados en un conjunto de objetivos nacionales de calidad ambiental que fueron aprobados por el Parlamento sueco en 1999. El horizonte temporal de estos objetivos es 2020, pero en la mayoría de los casos se han fijado objetivos provisionales relativos a la situación en 2010.
27. Los mejores ejemplos son las submedidas «orientadas a resultados», cuya ejecución se traduce en resultados que son directamente observables sobre el terreno. En Andalucía, el Piamonte y Francia, estas submedidas se refieren a la protección de razas en peligro de extinción (véase la **fotografía 2**). Las submedidas de Renania-Palatinado y Francia, que se auditaron en el contexto del examen de buenas prácticas, se refieren a la gestión de pastizales (véase el **recuadro 3**).

Fotografía 2: Ejemplo de agroambiente en Francia: protección de una raza de caballos («ardennais») en peligro de extinción.



© Unión Europea. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

LAS PRESIONES MEDIOAMBIENTALES IDENTIFICADAS NO OFRECEN UNA JUSTIFICACIÓN CLARA PARA LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL APARECEN IDENTIFICADAS PRESIONES MEDIOAMBIENTALES

- 28.** Todos los programas de desarrollo rural auditados identificaban las presiones medioambientales existentes, concretamente la pérdida de biodiversidad, las amenazas para la calidad del agua, la erosión del suelo, la contaminación atmosférica y el cambio climático. La identificación de estas presiones se basaba en gran medida en las directrices estratégicas comunitarias, donde el Consejo fija las prioridades de la UE para el período de programación del desarrollo rural de 2007-2013.

- 29.** En siete de los ocho programas de desarrollo rural auditados se incluyen mapas que localizan las presiones medioambientales identificadas. Los Estados miembros pudieron, en general, aportar documentos en apoyo de su análisis de las presiones medioambientales (por ejemplo, con datos y estudios). A título ilustrativo, el programa de desarrollo rural del Piamonte incluye varios mapas que indican las amenazas existentes para el suelo (reducción de la materia orgánica, compactación y contaminación de las tierras, etc.). La autoridad de gestión pudo aportar datos para clasificar cada uno de los 1 206 municipios de la región (y partes concretas de los mismos) en función del riesgo de erosión del suelo, divididos en tres clases (menos de 3 toneladas por hectárea y año, de 3 a 15 toneladas, y más de 15 toneladas).

- 30.** Sin embargo, en varios programas auditados, los problemas agroambientales se describían en términos muy generales y no se relacionaban de forma clara con las submedidas agroambientales. Por ejemplo, en España, Italia y Francia, algunas de las presiones constatadas en los programas de desarrollo rural no se gestionaban con ayudas agroambientales. Estos casos no se explicaban en los programas.

LAS CONEXIONES ENTRE LAS PRÁCTICAS AGRARIAS Y EL MEDIO AMBIENTE
SON NUMEROSAS Y DIFÍCILES DE DETERMINAR CON PRECISIÓN

- 31.** La valoración del grado de consecución de los objetivos medioambientales depende de la conexión entre las submedidas agroambientales y las presiones medioambientales. Las submedidas pueden tener un efecto positivo en aliviar diversas presiones (p. ej., el agua, el suelo, la biodiversidad, etc.), las cuales no pueden clasificarse fácilmente por orden de prioridad al referirse a elementos todos ellos pertinentes, pero de naturaleza diferente y, por lo tanto, no sujetos a comparación.
- 32.** En consecuencia, los programas de desarrollo rural auditados aportan poca información o ninguna sobre la importancia relativa de las presiones medioambientales identificadas. Tampoco aclaran su relación con las submedidas agroambientales propuestas. Ello dificulta la tarea de determinar hasta qué punto las submedidas han influido en una presión ambiental identificada, por lo cual la mayoría de los Estados miembros valoran la consecución de los objetivos medioambientales de manera global, agrupando a todas las submedidas.
- 33.** Los programas de desarrollo rural declaran en este sentido que son múltiples las relaciones existentes entre las presiones medioambientales y las prácticas agrarias apoyadas por los regímenes agroambientales. En este sentido, la conexión entre las presiones medioambientales y las submedidas agroambientales puede clasificarse de directa, o bien de indirecta, en dos de los ocho programas auditados. Por ejemplo, en el Piamonte, una de las submedidas agroambientales auditadas (apoyo a la producción integrada, véase el *glosario*) debía contribuir a alcanzar cuatro de los cinco objetivos medioambientales¹², pero solo uno de ellos se había seleccionado como objetivo directo y principal (la protección de la calidad del agua). Esto ayuda a clarificar la contribución de las ayudas agroambientales al cumplimiento de los objetivos medioambientales establecidos en el marco.
- 34.** Otro ejemplo de relación directa entre una submedida agroambiental y las presiones identificadas lo facilitó Polonia. Según el programa de desarrollo rural polaco, la erosión eólica es una amenaza para el 28 % del territorio. Aplicar una cubierta al suelo en invierno es una práctica agraria que limita la erosión del suelo provocada, entre otros factores, por el viento. Esta práctica recibe ayudas agroambientales con cargo al programa de desarrollo rural polaco, como ilustra la **fotografía 3**.

¹² Mantenimiento de la biodiversidad y de las zonas de alto valor natural, protección de los recursos hídricos, reducción de los gases de efecto invernadero, mantenimiento de la actividad agraria en las zonas en peligro de abandono y protección del territorio.

Fotografía 3: Ejemplo de medida agroambiental en Polonia que presenta, en el lado derecho, una zona sin cubierta vegetal que deja el suelo expuesto a la erosión eólica, mientras que el lado izquierdo está cubierto por centeno plantado con el apoyo de una submedida agroambiental para proteger el suelo contra la erosión.



© Unión Europea. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

EJEMPLOS DE PRÁCTICAS DESTINADAS A APORTAR BENEFICIOS MEDIOAMBIENTALES TANGIBLES

NORMAS CLARAS PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- 35.** Cuando se identifican presiones medioambientales, la asignación de recursos debe justificarse en función de su eficiencia y su capacidad de lograr beneficios medioambientales en las zonas fijadas. Por ejemplo, Inglaterra, que recibió la visita del Tribunal para examinar mejores prácticas, aplica un enfoque que distingue entre submedidas de primer nivel y submedidas de nivel superior, logrando así una mejora de la claridad y visibilidad de los resultados que se describe en el **recuadro 1**.

- 36.** Tres de los Estados miembros auditados usan también dotaciones presupuestarias diferentes para los distintos tipos de submedidas. Hungría afirma en su programa de desarrollo rural que no tiene intención de gastar más del 35 % de los fondos asignados a submedidas que presentan un menor grado de realizaciones en lo relativo al medio ambiente. Polonia destina un presupuesto específico a dos de las nueve submedidas de su programa de desarrollo rural. El presupuesto asignado a una de ellas (protección de especies de aves y hábitats naturales en peligro en los espacios de la red Natura 2000) representa el 19 % del presupuesto total destinado a las ayudas agroambientales para el período 2007-2013. Francia asignó el 27 % del presupuesto de 2007-2013 a las submedidas adaptadas que se describen en el **recuadro 5**.

APENAS SE CONTEMPLARON POLÍTICAS ALTERNATIVAS A LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

- 37.** Las ayudas agroambientales son una de las diversas políticas aplicadas para proteger y mejorar el medio ambiente. Por ejemplo, los Estados miembros también pueden actuar por medio de disposiciones legislativas, impuestos específicos o mejoras en la formación y el asesoramiento prestados. La consideración de estas políticas alternativas ayudaría a determinar en qué casos las ayudas agroambientales constituyen el mejor procedimiento para combatir las presiones identificadas.

RECUADRO 1

SUBMEDIDAS DE PRIMER NIVEL Y DE NIVEL SUPERIOR EN INGLATERRA

En Inglaterra las autoridades nacionales identificaron presiones medioambientales en distintas zonas geográficas y analizaron qué tipo de submedida (Inglaterra distingue entre submedidas de primer nivel y submedidas de nivel superior) era más eficiente para lograr beneficios medioambientales. El resultado es un presupuesto para submedidas de primer nivel que se determina en función de un objetivo del 70 % de las tierras de interés agrario sujetas a contratos agroambientales básicos. El presupuesto restante se asigna a los regímenes de nivel superior y se divide entre nueve regiones según su extensión y sus características medioambientales, además de sus porcentajes de absorción registrados en el pasado y previstos.

En cada región se han identificado «zonas objetivo» a las que se ha concedido prioridad en virtud del régimen de nivel superior con arreglo a criterios como el de su pertinencia para la biodiversidad, el paisaje, la protección de recursos naturales (por ejemplo, contra la erosión), etc. En cada zona objetivo, los beneficiarios potenciales reciben información sobre las actividades de gestión de tierras que resultan idóneas para la zona. Se han establecido indicadores específicos para supervisar los resultados obtenidos (véase el apartado 51).

- 38.** El Tribunal solo detectó dos casos (Francia, Suecia) en los que los programas de desarrollo rural incluyen explícitamente estas políticas alternativas. El programa de desarrollo rural sueco precisa que las disposiciones legislativas en vigor son una de las políticas alternativas más importantes para reducir las repercusiones negativas del empleo de fertilizantes y productos fitosanitarios. Este programa incluye previsiones de perspectivas futuras y contempla la reformulación de las ayudas agroambientales en vista de los cambios legislativos. El programa francés describe la sinergia entre las políticas nacionales y de la UE y menciona las ayudas agroambientales como uno de los instrumentos disponibles (junto con la normativa nacional, la política fiscal, etc.) para abordar determinadas cuestiones (biodiversidad, agua, etc.).
- 39.** En Polonia y Alemania (Berlín y Brandemburgo), los programas de desarrollo rural no explicaban por qué las ayudas agroambientales eran la forma más adecuada de hacer frente a las necesidades medioambientales. Por ejemplo, la submedida agroambiental polaca relativa a las franjas de protección también podría haberse aplicado por condicionalidad, que es parte del nivel de referencia (véase el *glosario*). Esto ya había sido señalado en un informe anterior del Tribunal¹³.

¹³ Informe Especial nº 8/2008: «¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?», apartado 60 y recuadro 3.

LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL NO TIENEN UN SEGUIMIENTO FÁCIL

EL MARCO COMÚN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN REPRESENTA UN AVANCE, PERO NO GENERA SUFICIENTES DATOS PERTINENTES Y FIABLES

- 40.** El marco común de seguimiento y evaluación para los programas de desarrollo rural de 2007-2013 representa un avance en comparación con la situación anterior a 2007. Entre otros elementos, este marco establece una serie de indicadores comunes que los Estados miembros deben incluir en sus programas. Los indicadores de realización y resultados se comunican anualmente a la Comisión, que verifica seguidamente la coherencia y fiabilidad de los indicadores y los datos comunicados. Estas verificaciones han puesto de relieve numerosos fallos, principalmente ausencia de datos o datos incorrectos, falta de coherencia entre los distintos cuadros y errores en los gastos consignados.

- 41.** La fiscalización del Tribunal confirmó los fallos constatados por la Comisión y detectó falta de fiabilidad de los datos facilitados por varios Estados miembros. Por ejemplo, en Andalucía, los indicadores de realización y resultados no guardaban correspondencia con los gastos agroambientales. En Francia, el Tribunal detectó una serie de insuficiencias, entre las que cabe citar la ausencia de determinados datos en los cuadros transmitidos a la Comisión en relación con 2008. Además, la práctica de seguir incluyendo datos una vez vencidos los contratos infla los resultados obtenidos por el gasto de la UE. Se considera que todos los regímenes finalizados siguen teniendo los mismos efectos hasta el término del período de programación¹⁴.
- 42.** El marco común de seguimiento y evaluación incluye indicadores de realización, de resultados y de impacto o repercusiones. Los Estados miembros deben enviar a la Comisión un informe de situación anual sobre la aplicación del programa, que incluya indicadores de realización y de resultados. Los datos facilitados por los ocho Estados miembros auditados en su informe de situación de 2009 se incluyen en el **anexo III**. Los indicadores de impacto miden fenómenos en los que inciden otros muchos factores y no solo el apoyo del programa de desarrollo rural¹⁵.
- 43.** El indicador de resultados («superficie sujeta a una gestión adecuada de la tierra») resulta especialmente insatisfactorio: en la práctica, es idéntico al facilitado por los Estados miembros como indicador de realización «superficie objeto de ayudas agroambientales», debido a que los Estados miembros no distinguen entre estos dos indicadores y todas las superficies sujetas a contrato se consideran gestionadas «adecuadamente». No obstante, la fiscalización permitió identificar varios casos donde el contrato agroambiental no tuvo una gestión adecuada, pero aun así se incluyó en el indicador de resultados, por lo que el seguimiento de los beneficios medioambientales es insuficiente. En el apartado siguiente figuran algunos ejemplos de cómo se podría mejorar en este aspecto (véanse los apartados 48 a 51).

¹⁴ Se trata de una simplificación adoptada en virtud del marco común de seguimiento y evaluación. Algunas submedidas aportan beneficios inmediatamente después de su ejecución, mientras que otras lo hacen solo al final del ciclo de duración de los regímenes, lo que llevó a adoptar un enfoque único según el cual los efectos siguen produciéndose después de la finalización de los regímenes. Pero ello no siempre sucede así, como por ejemplo cuando un agricultor paga durante cinco años para transformar sus ganancias de la agricultura ecológica en agricultura convencional una vez expirado el contrato.

¹⁵ Los indicadores de impacto son: freno al declive de la biodiversidad, mantenimiento de los sistemas agrícolas y forestales de alto valor natural, mejora de la calidad del agua y contribución a la atenuación del cambio climático.

- 44.** Dado que el marco común de seguimiento y evaluación es un sistema normalizado, el artículo 81 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo obliga a los Estados miembros a aplicar un número reducido de indicadores específicos adicionales. Aunque todos los Estados miembros auditados incluyeron indicadores adicionales en sus programas, ninguno los utilizó enteramente de forma correcta. Las principales insuficiencias detectadas fueron que, aun estando especificados, los indicadores adicionales no se incluyeron en los informes, se solaparon con los indicadores comunes ya existentes o no fueron suficientemente específicos de las presiones medioambientales tratadas. A título ilustrativo de esto último, Hungría cuenta con una serie de submedidas agroambientales relativas a problemas medioambientales concretos, como el elevado riesgo de erosión hídrica o eólica y la conservación de especies de aves en peligro, pero no se estableció ningún indicador adicional para controlar los efectos pertinentes.

¹⁶ El marco común de seguimiento y evaluación incluye los siguientes indicadores de base relativos a zonas de interés ambiental específico: sistemas agrícolas y forestales de alto valor natural, zonas contaminadas por nitratos y plaguicidas (zonas vulnerables), zonas en riesgo de erosión del suelo, zonas desfavorecidas, zonas de agricultura extensiva y espacios Natura 2000.

EL MARCO COMÚN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN NO ESTÁ ORIENTADO A VALORAR LOS EFECTOS EN EL MEDIO AMBIENTE

- 45.** Los beneficios medioambientales de las ayudas agroambientales dependen de las características de la zona en la que se aplican. Hay zonas con problemas medioambientales concretos, como los incluidos en los indicadores de base del marco¹⁶, u otras zonas sin presiones medioambientales de carácter general, por lo que es pertinente controlar dónde se gastan los fondos. A pesar de esta necesidad, los Estados miembros en general no realizaban un seguimiento de la cantidad de dinero que se gastaba en las zonas pertinentes. Por ejemplo, en sus programas de desarrollo rural, algunos Estados miembros señalaban que la aplicación de las políticas agroambientales en los espacios Natura 2000 era prioritaria, pero no eran capaces de aportar información sobre el nivel de gasto real en esas zonas.

- 46.** Los efectos de las submedidas agroambientales en el medio ambiente pueden variar notablemente, en función del nivel de los requisitos y del tipo de zona. Sin embargo, el marco común de seguimiento y evaluación no tiene en cuenta este hecho en la elaboración de informes sobre realizaciones y resultados. Todas las cifras se suman, con independencia de si los efectos son limitados o más importantes. En particular, las cifras de las submedidas básicas, que generalmente producen efectos más limitados en una superficie más extensa, se suman con las cifras de las submedidas más exigentes, que habitualmente generan mayores beneficios medioambientales en una zona concreta. Esto provoca una situación en la que los informes se ven muy influenciados por la aplicación de submedidas básicas en zonas extensas y en la que las cifras no son significativas cuando se agregan a escala de la UE, como se explica en el **recuadro 2**.

RECUADRO 2

EJEMPLO DE AGREGACIÓN DE CIFRAS NO SIGNIFICATIVA

Una de las 15 submedidas aplicadas en la región española de Andalucía financia la apicultura, con el fin de proteger la biodiversidad y mantener la flora y la fauna fuera de las zonas agrícolas. Se trata de una submedida básica, que proporciona a los beneficiarios una ayuda económica de 21,40 euros por hectárea. En 2008, Andalucía declaró un gasto de la UE de 7,9 millones de euros para 1 540 contratos aplicados a 579 339 hectáreas. Esta submedida por sí sola representa más del 3 % de la cifra total¹⁷ declarada por la Comisión en concepto de ayudas agroambientales a escala europea.

Otra submedida en Andalucía es el apoyo a la agricultura ecológica. La cuantía de la ayuda por hectárea oscila entre 123,10 y 600 euros por hectárea, según el cultivo. Andalucía tiene previsto respaldar a 4 000 agricultores al año, que, a razón de 15 hectáreas por explotación, representan 60 000 hectáreas, el 0,3 % de la cifra total de la UE.

A escala europea se suman las cifras de 579 339 y 60 000, obteniéndose un total que no es significativo. Un contrato de apicultura típico para un apicultor representa 250 colmenas y 500 hectáreas. Para obtener una cifra parecida en la agricultura ecológica hay que contar con más de 33 agricultores cumpliendo requisitos muy exigentes.

¹⁷ Superficie física que recibe ayudas agroambientales (véase el *glosario*).

- 47.** La fiscalización se realizó más de tres años después del inicio del período de programación. La Comisión y los Estados miembros disponían de muy poca información sobre los beneficios medioambientales que habían aportado las ayudas agroambientales durante el período 2007-2009. Los Estados miembros estuvieron en general de acuerdo con el Tribunal en que el marco común de seguimiento y evaluación no aportaba información suficiente en este terreno, y algunos Estados miembros y la Comisión sugirieron que formaría parte de la evaluación de sus programas. Sin embargo, se precisa información sobre los beneficios medioambientales tanto para la gestión de las submedidas agroambientales como para proporcionar a los evaluadores una base sólida para su trabajo.

SE HAN DETECTADO BOLSAS DE BUENAS PRÁCTICAS DE SEGUIMIENTO FUERA DEL MARCO COMÚN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 48.** En sus tres visitas de examen de buenas prácticas, el Tribunal observó buenas prácticas de seguimiento que en su totalidad se referían a submedidas más exigentes, cuyos beneficios medioambientales eran evaluados y comunicados fuera del marco común de seguimiento y evaluación. Generalizar prácticas de esa naturaleza dentro de este marco resultaría costoso, aunque faltan estimaciones de estos costes y de los beneficios obtenidos.
- 49.** Francia aplica una submedida dedicada a la protección de las aguas, que está adaptada a zonas geográficas específicas denominadas «cuencas hidrográficas» (véase el *glosario*). Las explotaciones agrícolas ubicadas en estas zonas son diagnosticadas por un consultor. A partir de ahí se formulan medidas concretas que deben aplicar los agricultores y que se integran en el sistema de control. Cada proyecto incluye un plan de seguimiento que es evaluado por las autoridades antes de su inicio. Se realizan controles de elementos contaminantes específicos en el agua, como el fósforo, por medio de un análisis químico. El plan de seguimiento especifica el número y la frecuencia de los análisis, los ríos afectados y los organismos responsables. Estas disposiciones permiten realizar una evaluación precisa de los efectos de las submedidas en el medio ambiente.

50. La región alemana de Renania-Palatinado introdujo dos submedidas agroambientales en 2007 con el fin de mantener los pastizales de alto valor natural. El resultado previsto está «orientado» a la preservación de una serie de plantas y especies en los pastos. El seguimiento de estas submedidas se lleva a cabo utilizando un método normalizado de adquisición de datos (véase el **recuadro 3**).

RECUADRO 3

EJEMPLO DE SEGUIMIENTO DE UNA SUBMEDIDA «ORIENTADA A RESULTADOS»

El requisito básico es la existencia documentada de cuatro a ocho plantas indicadoras (según la submedida) de una lista de especies predeterminadas. Además de los requisitos de gestión mínimos, los agricultores son libres de aplicar las prácticas agrarias que consideren oportunas para alcanzar el resultado requerido y deben registrar la existencia de las plantas por medio de métodos especificados. El número de plantas indicadoras se cuenta en un corredor establecido en la diagonal más larga con un ancho de dos metros. Este corredor se divide en tres sectores y todas las plantas indicadoras que aparecen en cada sector se registran por separado. El método de recopilación se ilustra en la fotografía siguiente.



Fuente: © Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz: «PAULa — Vertragsnaturschutz Grünland — Kennarten», Mainz 2008, p. 8.

51. En Inglaterra, en el caso de las submedidas de nivel superior (véase el **recuadro 1**), los acuerdos con los agricultores incluyen «indicadores de éxito». Su finalidad es que el gestor de las tierras y el asesor del organismo público puedan controlar si se han obtenido efectos en el medio ambiente. Estos indicadores, que se establecen para cada explotación agrícola y para cada opción de gestión incluida en el acuerdo, proporcionan elementos fechados, específicos y cuantificados, a partir de los cuales es posible mejorar los resultados ajustando las prescripciones de gestión. Ejemplos de estos indicadores son, en relación con las prácticas agrarias de mantenimiento de «tierras sin arar» o de siembra de «semillas para aves silvestres» que se ilustran en la **fotografía 1**, que «debe haber entre un 5 % y un 50 % de cobertura de plantas de hoja ancha con la presencia de al menos tres especies de interés agrícola» y que «las parcelas deben proporcionar un suministro sostenido de semillas durante todo el invierno hasta el 15 de febrero». Las autoridades evalúan los indicadores de éxito de algunos acuerdos todos los años.

¿RECIBEN LOS AGRICULTORES EL APOYO OPORTUNO CON ORIENTACIONES APROPIADAS Y AYUDAS CON LA CUANTÍA CORRECTA?

52. Los agricultores deben conocer los problemas medioambientales y lo que se espera de ellos y cómo aplicar los requisitos de las submedidas agroambientales, y este conocimiento pueden adquirirlo si reciben asistencia y apoyo. El Tribunal examinó si esta asistencia se prestaba y en qué forma (por ejemplo actividades de formación, asesoramiento e información) y si se evaluaba su eficacia y se potenciaba mediante la difusión de buenas prácticas.
53. Las submedidas agroambientales son voluntarias para los agricultores, lo cual significa que hay que ofrecer una ayuda económica adecuada para que las submedidas sean suficientemente atractivas, evitando al mismo tiempo el exceso de compensación. El Tribunal analizó si la cuantía de las ayudas incluidas en los programas se calculaba correctamente, si se justificaba con elementos pertinentes, si se diferenciaba según las condiciones locales o regionales y si dependía de los efectos en el medio ambiente.

LOS AGRICULTORES RECIBEN EN GENERAL EL APOYO OPORTUNO EN FORMA DE ORIENTACIÓN ADECUADA, PERO LA DIFUSIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS ES MEJORABLE

- 54.** En todos los Estados miembros visitados, el Tribunal observó que se utilizaban las redes administrativas existentes para proporcionar orientación, asesoramiento y formación a los beneficiarios de los programas básicos. La información general se facilitaba a través de reuniones, folletos y sitios web. También existía la posibilidad de recibir información y orientaciones más detalladas por medio de cursos o asistencia técnica de organismos públicos o consultores privados. Todos los Estados miembros visitados han utilizado o tienen previsto utilizar otras medidas de desarrollo rural para apoyar la implantación de submedidas agroambientales, que en la mayoría de los casos son acciones formativas e informativas. En Suecia, casi todas las explotaciones beneficiarias de las ayudas agroambientales participan en este tipo de acciones formativas.
- 55.** Además, en la mayoría de los Estados miembros, se ofrecen orientaciones más específicas a los beneficiarios de las medidas más exigentes, generalmente por medio de un plan medioambiental preparado por un consultor que, tras visitar la explotación, determina el estado de sus elementos medioambientales (hábitats, estanques, suelos vulnerables, etc.). Este plan constituye una guía de las opciones de gestión más apropiadas. Por ejemplo, en Suecia, Brandemburgo, Polonia y Francia es obligatorio elaborar planes de conservación de la naturaleza, caso por caso, para las submedidas referentes a la protección de la biodiversidad en zonas concretas.

Escasa comunicación de buenas prácticas y de resultados a los agricultores

- 56.** La difusión de buenas prácticas es una manera de proporcionar orientación tanto a las administraciones como a los beneficiarios. La Comisión implantó estructuras como la Red Europea de Desarrollo Rural, cuyo fin es recopilar, difundir y consolidar buenas prácticas de desarrollo rural a escala de la UE. Sin embargo, en el campo de los programas agroambientales tenía limitaciones, ya que solo se encontraron unos pocos ejemplos concretos de buenas prácticas a través de las estructuras existentes.

- 57.** En los Estados miembros, la fiscalización reveló que las autoridades administrativas competentes raramente informaban a los beneficiarios de los resultados obtenidos respecto de las submedidas agroambientales después de firmar el contrato correspondiente. Esta información solo se daba en el 2 % de la muestra de 203 contratos auditados. La comunicación de resultados a los agricultores puede ayudarles a conocer los efectos en el medio ambiente de las submedidas ejecutadas, en particular cuando han modificado sus prácticas.

INSUFICIENCIAS EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUANTÍAS DE LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES

LOS PROCEDIMIENTOS EXISTENTES NO EVITAN ERRORES NI DEFICIENCIAS EN EL CÁLCULO DE LA CUANTÍA DE LAS AYUDAS

- 58.** En sus programas, los Estados miembros deben indicar la metodología y las premisas agronómicas de sus cálculos, pero no tienen la obligación de dar cifras detalladas y de explicar el cálculo de las ayudas, información que de hecho no se incluye de forma sistemática en los programas. Los programas también deben demostrar que se ha contado con el asesoramiento especializado de organismos independientes respecto de las personas responsables de los cálculos, pero esto tampoco se hacía de forma sistemática. Un buen ejemplo es el programa del Piamonte, que explica con detalle los conocimientos aportados, incluida la verificación de que los cálculos eran correctos y la conclusión sobre si se habían cumplido los requisitos legales aplicables. Como parte de sus procedimientos de aprobación de programas, la Comisión verificó la cuantía de las ayudas. Sin embargo, estos controles se limitaron a la «verosimilitud» de los cálculos.
- 59.** Los procedimientos citados no evitaron los errores o las deficiencias en el cálculo de la cuantía de las ayudas. Se detectaron simples errores de cálculo de hasta el 8,5 % de las cuantías en Andalucía, el Piamonte y Suecia. En los cálculos no se tenían en cuenta factores pertinentes, como la reducción de costes derivada del menor consumo de fertilizantes, como debía haberse hecho. Por último, algunos Estados miembros empleaban cifras no actualizadas para calcular elementos clave de la cuantía de las ayudas, como Polonia, que utilizó cifras de 2001-2003 para estimar las pérdidas de ingresos, a pesar de que desde entonces se habían registrado alzas significativas.

61. La deficiencia más grave se detectó en Francia en relación con la submedida básica destinada a mantener los pastizales con el fin de proteger la biodiversidad. Se prevé gastar unos 770 millones de euros por este concepto durante el período 2007-2013, 235 millones de los cuales ya se gastaron en 2007-2009. Los cálculos utilizados para justificar la cuantía de las ayudas se basan fundamentalmente en una reducción de los fertilizantes a base de nitratos. Los parámetros utilizados para el cálculo no se corresponden con los aplicados efectivamente en las zonas de aplicación de la submedida (véase el **recuadro 4**). Este dato no fue verificado por la Comisión cuando aprobó el programa francés.

RECUADRO 4

CÁLCULO DE LA CUANTÍA DE LAS AYUDAS DISOCIADO DE LAS PRÁCTICAS AGRARIAS EXISTENTES

El 90 % aproximadamente de la ayuda destinada a la submedida francesa para el mantenimiento de pastizales se basa en la pérdida de ingresos derivada de la reducción de la cantidad de fertilizante empleada en los pastizales, de 180 kg a 125 kg de nitratos por hectárea.

Los datos de una fuente estadística utilizada por las autoridades nacionales para el cálculo revelan que en promedio se emplean unos 65 kg de nitratos por hectárea y, por tanto, la fertilización está muy por debajo del umbral de 125 kg por hectárea. Esto también fue confirmado por los tres agricultores visitados por el Tribunal, dos de los cuales utilizaban una media de 15 kg de nitratos por hectárea y el otro utilizaba 60 kg como máximo. Se demuestra así que los agricultores son compensados por prácticas que ya habían aplicado.

Las autoridades francesas explican que el umbral de 125 kg es una práctica de referencia que se considera favorable para el medio ambiente, pero reconocen que supera los niveles de fertilización efectivamente empleados por los agricultores.

Estas explicaciones no están en consonancia con la opinión expresada en un documento de la Comisión¹⁸ presentado a los Estados miembros, que alerta del riesgo de compensar a los «agricultores para quienes las obligaciones son (en parte) una práctica normal o basar los cálculos en cifras que no sean representativas de una región específica. Este riesgo resulta especialmente evidente si la ayuda se calcula en forma de promedio (por ejemplo, nacional), sin tener en cuenta las diferentes estructuras agronómicas y de costes de las regiones».

¹⁸ Comité de desarrollo rural, documento de trabajo RD10/07/2006-final, compromisos agroambientales y su verificabilidad.

- 62.** El valor de los parámetros utilizados para calcular la cuantía de las ayudas se modifica con el paso del tiempo con el resultado de que algunas submedidas, como las destinadas a diversificar la rotación de cultivos, pueden no resultar suficientemente atractivas a los beneficiarios potenciales desde el punto de vista financiero. Esta situación se produjo por ejemplo en Francia, donde una submedida tuvo que cerrarse a nuevos beneficiarios en 2008 debido a la falta de interés. Ahora bien, la mayoría de los Estados miembros mantiene estables las cuantías de las ayudas mientras dura el contrato para aportar cierta seguridad a los agricultores y dado que el coste de adaptar dichas cuantías al cambio de circunstancias podría ser superior al beneficio que los agricultores podrían obtener de dicho cambio. De los 203 contratos examinados por el Tribunal, solo existía un sistema de revisión de precios en el 10 % de los casos.

LAS CUANTÍAS DE LAS AYUDAS NO SE DIFERENCIAN LO SUFICIENTE EN FUNCIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS LOCALES O REGIONALES

- 63.** Las submedidas agroambientales pueden aplicarse en zonas de características diferentes (calidad del suelo, pluviosidad, accidentes geográficos como llanuras o montañas, etc.) que afectan a los costes y a los ingresos de las explotaciones agrícolas. El artículo 53 del Reglamento (CE) nº 1974/2006 establece que los Estados miembros se asegurarán de que las ayudas económicas correspondientes a submedidas agroambientales se diferencien en función de las circunstancias locales y regionales y de la explotación efectiva de la tierra.
- 64.** Cuando se utilizan cifras medias de costes e ingresos insuficientemente diferenciados para calcular la cuantía de las ayudas agroambientales, algunas explotaciones reciben compensaciones excesivas, lo cual se traduce en una utilización ineficiente de los fondos públicos, mientras que otras no reciben suficiente compensación, corriéndose el riesgo de que los índices de participación sean tan bajos que la ayuda no surta efecto. A título ilustrativo, los datos de 2006 demuestran que la producción olivarera de Andalucía oscila entre 0,48 toneladas por hectárea en las zonas de secano y 5,46 toneladas por hectárea en las zonas de regadío. A pesar de estas diferencias, se utilizó una media de 3,5 toneladas por hectárea para calcular la ayuda, sin diferenciar entre zonas de secano y regadío.
- 65.** El Tribunal detectó casos en que la diferenciación aportaría beneficios añadidos a los agricultores pero posiblemente con un coste administrativo adicional en cuatro Estados miembros que cuentan con programas nacionales (Francia, Polonia, Hungría y Suecia).

- 66.** Las autoridades francesas también decidieron utilizar promedios nacionales para la submedida básica descrita en el **recuadro 4**, a pesar de la necesidad de diferenciar la cuantía de las ayudas por llanuras, zonas de montaña y zonas desfavorecidas. Si se hubieran diferenciado las ayudas francesas, las cuantías para las llanuras y las zonas desfavorecidas podrían haber sido un 33 % y un 20 % más bajas, respectivamente, lo cual hubiera supuesto unos 8 millones de euros de fondos de la UE en 2009. En Polonia, se destinó la misma cuantía a más de 10 submedidas diferentes en concepto de pérdida de ingresos, a pesar de la necesidad de diferenciar, por ejemplo, entre cultivos herbáceos y pastizales. Tampoco se diferenciaron las cuantías de las ayudas para las diversas regiones, pese a presentar características muy diferentes.

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN EN MEDIDAS BÁSICAS

- 67.** En el caso de las submedidas básicas, la participación de los agricultores debe ser suficientemente elevada para repercutir en una zona determinada. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros no evalúa la participación mínima necesaria para conseguir que las submedidas surtan el efecto medioambiental deseado y si la cuantía de las ayudas es adecuada para alcanzar este nivel mínimo.
- 68.** En Polonia, tres submedidas básicas que representaban el 75 % del gasto en 2008 se aplicaron en menos del 1 % de la superficie agraria utilizada de las regiones visitadas por el Tribunal. No se dispone de datos que demuestren que esta cobertura es suficiente para producir efectos en el medio ambiente. A pesar de la baja cobertura, las cuantías de las ayudas correspondientes a estas submedidas eran notablemente inferiores (entre un 16 % y un 44 %) a las cuantías calculadas en función de los costes adicionales y las pérdidas de ingresos.
- 69.** En otros casos, las cuantías de las ayudas se incrementaban a pesar de que la tasa de participación ya alcanzaba los objetivos previstos. Esto produjo situaciones como la de Suecia, que triplicó la cuantía de las ayudas de una submedida a pesar de que se había alcanzado el objetivo de participación.

¿SE TIENEN EN CUENTA LAS NECESIDADES MEDIOAMBIENTALES ESPECÍFICAS EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL?

- 70.** El artículo 39, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que los Estados miembros concederán las ayudas agroambientales en todo su territorio **en función de sus necesidades específicas**. Todos los programas de desarrollo rural auditados demuestran que las presiones medioambientales son más graves en algunas regiones que en otras.
- 71.** El Tribunal examinó hasta qué punto las ayudas agroambientales tienen en cuenta las necesidades medioambientales, si se utilizaron instrumentos de gestión tales como la adaptación geográfica y la selección y si la gestión resultaba innovadora y se basaba en hechos. El Tribunal analizó por último si la gestión de los fondos estaba focalizada en obtener efectos en el medio ambiente.

USO LIMITADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADAPTACIÓN Y SELECCIÓN

FALTAN VALORACIONES SOBRE CUÁL SERÍA EL NIVEL ADECUADO DE ADAPTACIÓN GEOGRÁFICA

- 72.** Es fundamental asegurar que los fondos se gastan con arreglo a las necesidades y prioridades regionales, con el fin de potenciar los efectos medioambientales de las submedidas agroambientales. Para ello es conveniente adaptar los fondos a las distintas zonas geográficas y a los tipos de explotación y de tierras agrarias mediante la fijación de criterios apropiados para acceder a las ayudas.
- 73.** La adaptación de las ayudas agroambientales ha sido una dificultad constante en la última década. En su Informe Especial de 2000 sobre «Ecologización de la PAC», el Tribunal criticaba la falta de adaptación de los regímenes agroambientales a las prioridades en materia de medio ambiente (véase el **anexo I** para más detalles). Desde entonces, una serie de estudios y evaluaciones¹⁹ ha resaltado la necesidad de mejorar la adaptación del gasto agroambiental a las necesidades identificadas. Un informe reciente de la Red Europea de Desarrollo Rural²⁰ señalaba la adaptación como uno de los nueve criterios fundamentales para conseguir los efectos deseados, mientras que la Comisión, en su reciente comunicación «La PAC en el horizonte de 2020», abogaba por mejorar la adaptación de las medidas pertenecientes a la política de desarrollo rural.

¹⁹ Véase por ejemplo:

1) Un estudio de evaluación de noviembre de 2004 que formaba parte de la evaluación de impacto llevada a cabo por la Comisión de los programas de desarrollo rural y se había llevado a cabo con vistas a la política de desarrollo rural posterior a 2006 (en el que se consideraba la mejora de la adaptación de las medidas agroambientales como uno de los puntos principales para mejorar la aplicación de la política de desarrollo rural en los Estados miembros y en sus regiones); y 2) el proyecto de investigación denominado «Integrated Tools to design and implement Agro Environmental Schemes» («Herramientas integradas para la concepción y aplicación de los regímenes agroambientales»), financiado entre 2004-2006 con arreglo al Sexto programa marco de la UE (en el que se consideraba la adaptación como uno de los criterios fundamentales para contribuir a los buenos resultados de las medidas agroambientales desde el punto de vista del medio ambiente).

²⁰ Grupo de trabajo temático 3, «Bienes públicos e intervención pública», informe final, diciembre de 2010.

- 74.** Un procedimiento de adaptación pertinente puede canalizar el gasto a las zonas donde se localizan los problemas medioambientales. Esto puede hacerse, por ejemplo, fijando criterios de acceso a las ayudas que limiten el gasto a zonas definidas con precisión en las que resulta necesario cambiar las prácticas agrarias o financiar las ya existentes, respetuosas con el medio ambiente, porque sin esa financiación no podrían mantenerse. Así puede verse en los **gráficos 3 a 5**, que presentan la distribución geográfica de los fondos con y sin adaptación. Las necesidades locales se resuelven mejor en el **gráfico 5**. La misma cantidad de dinero se utiliza de modo más efectivo en el **gráfico 5** que en el **gráfico 4**, donde los fondos también se emplean en zonas sin problemas medioambientales.
- 75.** Los Estados miembros pueden aplicar las submedidas agroambientales en una zona más amplia o adaptarlas a las circunstancias locales en función de las necesidades medioambientales que se hayan identificado. En general, la fiscalización permitió determinar que la mayor parte del gasto se destinó a submedidas «horizontales», que se aplicaron en toda la zona comprendida por el programa de desarrollo rural (véase el **cuadro 1**). Parte de este gasto se destina a mantener prácticas agrarias respetuosas²¹, en consonancia con uno de los objetivos del marco legislativo vigente (véase el apartado 3). Actualmente no se exige la adaptación del gasto a zonas concretas, pero esta adaptación geográfica puede ser un instrumento eficaz, por ejemplo, para dar prioridad a zonas en las que los Estados miembros han demostrado que sin las ayudas agroambientales puede llegarse a una explotación de las tierras menos respetuosa con el medio ambiente.

²¹ Así sucede especialmente en Austria, país en el que las submedidas agroambientales estaban concebidas sobre todo para mantener el estado del medio ambiente en todo el país, lo cual se considera razonablemente positivo en el programa de desarrollo rural. En Austria se aplica por tanto un procedimiento horizontal y preventivo con arreglo al cual el 70 % de los agricultores participan en submedidas agroambientales que comprenden el 93,5 % de todas las tierras de interés agrícola.

CUADRO 1

GASTO AGROAMBIENTAL EJECUTADO EN LA TOTALIDAD DE LA ZONA DEL PROGRAMA

Programa de desarrollo rural Estado miembro/Región	Porcentaje de gasto ejecutado en la totalidad de la zona del programa
AT: Austria	90 %
DE: Brandeburgo y Berlín	90 %
ES: Andalucía	50 %
FR: Francia	90 %
HU: Hungría	80 % ¹
IT: Piamonte	85 %
PL: Polonia	100 % ²
SE: Suecia	60 %

¹ Estimación basada en la superficie objeto de submedidas «zonales».

² Está previsto un presupuesto aproximado del 20 % para submedidas adaptadas, pero todavía no se ha ejecutado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo. Estimación para 2009-2010 del gasto destinado a submedidas sin limitaciones geográficas.

GRÁFICO 3

CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA

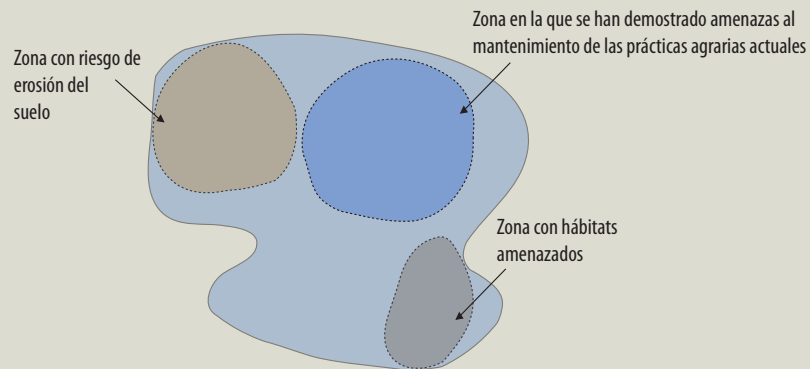


GRÁFICO 4

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS SIN ADAPTACIÓN GEOGRÁFICA

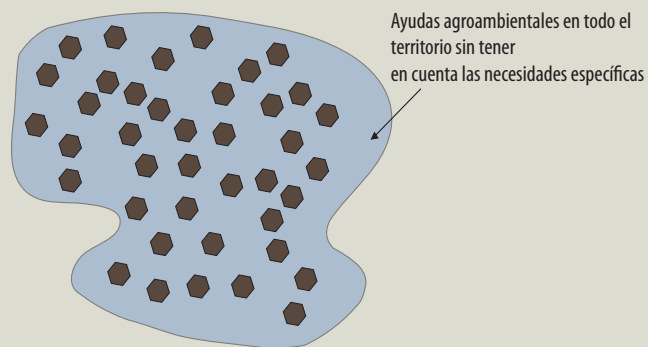
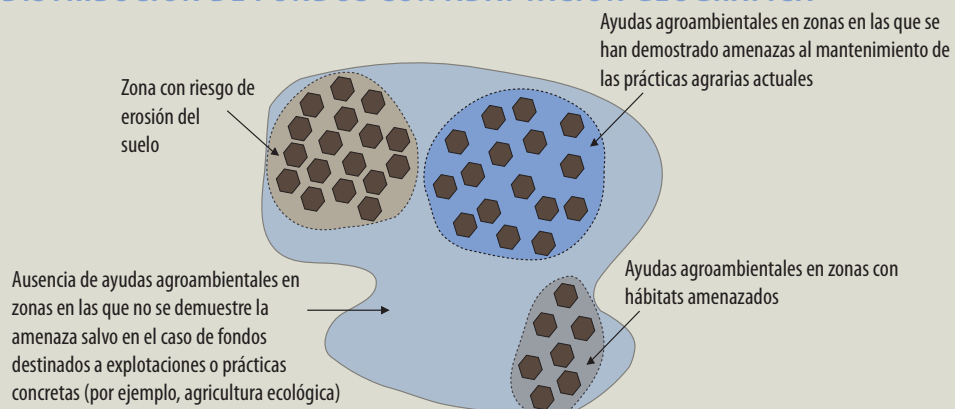


GRÁFICO 5

DISTRIBUCIÓN DE FONDOS CON ADAPTACIÓN GEOGRÁFICA



Fuente: Adaptado del trabajo del Dr. Pierre Dupraz del INRA (Francia), en particular «Integrated Tools to design and implement Agro Environmental Schemes» («Herramientas integradas para la concepción y aplicación de los regímenes agroambientales»).

- 76.** El Tribunal también halló algunas submedidas adaptadas a necesidades locales específicas. El **recuadro 5** recoge dos ejemplos de adaptación que obtuvieron buenos resultados.
- 77.** Si bien la adaptación, como otras prácticas de gestión descritas en los apartados siguientes, impone costes administrativos adicionales, sería razonable y deseable que la Comisión tuviera en cuenta criterios de rentabilidad económica a la hora de proponer regímenes de gasto y que los Estados miembros también lo hicieran cuando deciden la modalidad de ejecución de dichos regímenes.
- 78.** La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto, sin embargo, que los Estados miembros auditados no habían tomado en consideración el grado deseable de adaptación con arreglo a un análisis de los costes y beneficios previstos.

RECUADRO 5

EJEMPLOS DE ADAPTACIÓN GEOGRÁFICA QUE OBTUVIERON BUENOS RESULTADOS

Francia adapta las submedidas agroambientales a los espacios Natura 2000 o a zonas afectadas por problemas concretos, sobre todo la contaminación hídrica, pero también la erosión del suelo. Las zonas confrontadas a problemas medioambientales están muy bien delimitadas y optan en exclusiva a las submedidas en cuestión. Cada proyecto incluye actividades de gestión del suelo que se determinan en la parcela agrícola, entre varias opciones existentes. La participación todavía es baja en las submedidas destinadas a la contaminación hídrica en las regiones intensivas, porque requieren cambios en las prácticas agrarias, especialmente en el empleo de productos fitosanitarios.

Hungría recurre a la adaptación geográfica en 12 de las 22 submedidas incluidas en el programa mediante el diseño de submedidas específicas y la asignación del 25 % del presupuesto agroambiental a los cinco tipos de zonas siguientes:

- zonas de alto valor natural;
- zonas afectadas por la erosión en laderas;
- suelos de arena y loess expuestos a la erosión eólica;
- zonas de protección de recursos hídricos vulnerables y áreas inundables;
- humedales.

- 79.** El programa polaco, por ejemplo, establece que los problemas del medio ambiente, como la alta densidad de ocupación ganadera que afecta a la calidad del agua, la sensibilidad de distintos tipos de suelo frente a la erosión, etc., son peores en algunas regiones que en otras. En vez del enfoque por zonas vigente en el período 2004-2006, Polonia ha aplicado hasta la fecha las submedidas agroambientales a escala nacional. El abandono del enfoque anterior no estuvo respaldado por un análisis de costes y beneficios. En Austria, solo cuatro de las 28 submedidas, que representan alrededor del 10 % del gasto, están adaptadas a zonas concretas.

²² Artículos 39, apartado 4, y 71, apartado 2.

AL RESULTAR SUFICIENTE EL PRESUPUESTO, NO SE APLICARON CRITERIOS DE SELECCIÓN ESPECÍFICOS

- 80.** Los procedimientos de selección pueden garantizar que los proyectos elegidos sean los más rentables económicamente. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 especifica que el gasto debe corresponderse con los criterios de selección fijados por la autoridad competente y que, si procede, los beneficiarios podrán ser seleccionados por medio de licitaciones basadas en criterios de eficiencia económica y medioambiental²². La Comisión escribió a los Estados miembros en 2008 para recordarles las disposiciones legales aplicables e insistir en el hecho de que los criterios de selección tenían por objeto «permitir gastar el presupuesto en las operaciones y proyectos que más contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la medida». En el ámbito agroambiental, esta institución verifica de modo sistemático que los Estados miembros efectivamente establecen criterios de selección en el ámbito agroambiental.
- 81.** El Tribunal observó algunos casos en los que se utilizaban procedimientos de selección para excluir contratos porque carecían de suficiente valor ambiental. Francia, por ejemplo, utiliza un procedimiento pertinente para seleccionar los proyectos aplicados con arreglo a submedidas «territorializadas». Un comité específico clasifica los proyectos con arreglo a criterios medioambientales, como su pertinencia y su localización. Sin embargo, los procedimientos de selección solo se utilizaron en un número muy limitado de casos. En la práctica, más del 90 % del presupuesto medioambiental se ejecuta aplicando únicamente el criterio de admisibilidad. El Tribunal no encontró un solo contrato de los 203 contratos analizados en que la selección se hubiera hecho a través de procedimientos de licitación.

82. Todos los agricultores que se comprometen a un determinado régimen han de cumplir los mismos criterios y requisitos de subvencionabilidad que se supone (por la Comisión y los Estados miembros) proporcionan los mismos beneficios medioambientales. Siempre que el presupuesto sea suficiente, los fondos se utilizan sin que se haya evaluado el valor para el medio ambiente de las distintas solicitudes. La mayor parte del tiempo, el presupuesto es suficiente, ya que solo faltan fondos cuando el presupuesto de todas las medidas del eje 2 se ha agotado. Hasta ese momento no se hacen obligatorios los criterios de selección. De ello se deriva que los criterios de selección establecidos por cinco Estados miembros²³ no llegaron a aplicarse al haber suficientes recursos presupuestarios por el momento.

83. Los criterios de selección pueden aplicarse también a metas, como el número de beneficiarios. En seis de los ocho Estados miembros auditados, el Tribunal observó que en algunas submedidas las cifras pertinentes referentes a las solicitudes excedían de las metas previstas, pero todas las solicitudes recibieron financiación. Los Estados miembros aceptaron nuevas solicitudes porque sus metas no estaban fijadas a un nivel que tuviera suficientemente en cuenta los problemas medioambientales. Se ganaría en eficiencia si no se aceptaran nuevas solicitudes cuando se han alcanzado las metas que representen niveles aceptables para el medio ambiente y se destinaran, por tanto, los recursos financieros restantes a la consecución de metas propias de otras submedidas agroambientales.

LA ASIGNACIÓN DE FONDOS NO PERMITE SU UTILIZACIÓN ÓPTIMA

LA GESTIÓN NO RESULTÓ SUFICIENTEMENTE INNOVADORA NI FUNDADA EN LOS HECHOS

84. Hay una serie de elementos que podrían utilizarse en la gestión de las submedidas agroambientales para aumentar la rentabilidad. Esta sección comprende —además de los elementos ya mencionados en el presente informe— las contribuciones de la UE diferenciadas, los contratos colectivos y la exigencia de pruebas sólidas.

²³ De los ocho Estados miembros auditados, Polonia no había establecido ningún procedimiento de selección, como ya señaló la Comisión. Austria y Suecia habían establecido algunos elementos de selección pero solo para pequeñas fracciones del presupuesto (7,5 % del gasto en el caso de Austria y 12,5 % en el de Suecia).

- 85.** La contribución de la UE para el desarrollo rural se fija a nivel de «ejes» (grupos de medidas coherentes) y depende principalmente de si el gasto se ejecuta en las regiones subvencionables conforme al objetivo de convergencia o en otras regiones²⁴. Por tanto, la contribución de la UE para las ayudas agroambientales es la misma que para muchas otras medidas de desarrollo rural, con la siguiente excepción. Desde 2009, la contribución de la UE puede aumentar (dentro de determinados límites) un 10 % para las regiones de convergencia y un 20 % para otras regiones con respecto a operaciones relacionadas con el cambio climático, la gestión hídrica y la biodiversidad. Salvo por esta diferenciación, la contribución de la UE no depende de factores medioambientales o de otra índole que sean pertinentes para las ayudas agroambientales, como una mejor adaptación u orientación a las prioridades de la UE.
- 86.** La política agroambiental consiste en ofrecer las submedidas a los agricultores que toman, a título individual, la decisión de firmar un contrato. En ciertos casos puede ser necesario que haya un número mínimo de agricultores que firmen el contrato en una determinada zona geográfica. En estos casos, la finalidad puede ser mantener o mejorar un paisaje local típico, reducir la contaminación en una cuenca hidrográfica o proteger determinadas especies o hábitats, ya que el gasto en unos pocos contratos individuales puede no resultar eficaz en tales casos (véase asimismo el apartado 67). Una forma de asegurarse de que haya un grupo de agricultores suficientemente grande que aporte los beneficios medioambientales necesarios son los enfoques colectivos.
- 87.** Sin embargo, la fiscalización puso de relieve que este tipo de sistemas apenas se utiliza. Solo uno de los 203 contratos agroambientales auditados era de tipo colectivo. El programa Leader de desarrollo rural también puede utilizarse para implantar un enfoque colectivo. No obstante, una reciente fiscalización del Tribunal²⁵ permitió detectar que los Estados miembros en general limitaban el ámbito de aplicación de Leader, incluso excluyendo las ayudas agroambientales en algunos casos.
- 88.** Para saber si las submedidas agroambientales son eficaces, es necesario que exista una relación clara y demostrada entre las prácticas agrarias y las realizaciones medioambientales. Esta puede establecerse a través de parcelas de prueba, estudios de casos, modelos de impacto cuantificados, encuestas, etc. Este tipo de pruebas «fidedignas» son especialmente pertinentes para las submedidas más exigentes, ya que sus efectos dependen de los requisitos específicos establecidos para las submedidas y de las características de las zonas donde se aplican.

²⁴ El artículo 70 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 cifra la contribución mínima de la UE a las ayudas agroambientales en el 20 % del gasto público, con un máximo del 80 % en las regiones de convergencia y un 55 % en las demás. La contribución alcanza el 85 % en el caso de los programas aplicables a las regiones ultraperiféricas y las islas menores del Mar Egeo.

²⁵ Informe Especial nº 5/2010: «Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural», apartados 84 y 85.

En el 24 % de los contratos no se han demostrado los beneficios medioambientales previstos

- 89.** Sin embargo, la fiscalización puso de manifiesto que solo en una minoría de casos se utilizaban pruebas cuantificadas específicas para formular y gestionar las submedidas agroambientales. En los 203 contratos examinados por el Tribunal, métodos como la realización de entrevistas a los beneficiarios, modelos o simulaciones y estudios de casos solo se aplicaron en el 11 %, 14 % y 30 % respectivamente de los casos. En el 24 % de los contratos examinados, los Estados miembros declararon que no se había demostrado que existiera una relación de causa-efecto entre las prácticas agrarias y los beneficios medioambientales previstos. Estos resultados están en consonancia con un reciente estudio²⁶ que llegó a la conclusión de que «más de la mitad de las [submedidas agroambientales] analizadas estaban basadas en modelos de impacto regidos por "el sentido común" y, por tanto, en convicciones generales sobre la relación entre las prácticas agrarias y los cambios del medio ambiente, más que en pruebas documentadas».
- 90.** En relación con algunas submedidas, el Tribunal halló pruebas de que las prácticas agrarias eran eficaces para conseguir sus beneficios medioambientales. Concretamente es el caso de la agricultura ecológica, cuyos efectos están bien documentados²⁷. También es el caso de las submedidas orientadas a resultados (véase el apartado 27), cuyos beneficios medioambientales esperados están directamente relacionados con las prácticas agrarias aplicadas.

LOS PAGOS NO ESTABAN FOCALIZADOS A LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES CONCRETOS

- 91.** Una forma racional de aplicar las ayudas agroambientales es establecer objetivos de impacto y participación en relación con problemas medioambientales claramente identificados y, a partir de ahí, determinar los recursos financieros necesarios. Identificar problemas para el medio ambiente significa que debe existir una amenaza medioambiental que justifique el mantenimiento o la modificación de las prácticas agrarias. El hecho de no aplicar esta lógica hace que no se otorgue suficiente importancia a los efectos medioambientales. De este modo, la fiscalización puso de manifiesto que en el 39 % de los 203 contratos examinados no había presiones medioambientales concretas en la zona de aplicación del contrato, o bien los Estados miembros no fueron capaces de identificar tales problemas, según puede apreciarse en el **cuadro 2**.

²⁶ Primdahl y col.: «Current use of impact models for agri-environment schemes and potential for improvements of policy design and assessment», *Journal of Environmental Management* (2010) (doi:10.1016/j.jenvman.2009.12.012).

²⁷ En la evaluación de las medidas agroambientales de noviembre de 2005 se analizaron 288 estudios científicos, de los cuales unos 30 estudios estaban dedicados específicamente a la agricultura ecológica. La evaluación tuvo como conclusión que este tipo de agricultura tenía efectos positivos para la biodiversidad (aumento de la diversidad vegetal, animal y de hábitats) y la reducción de elementos contaminantes del agua y del aire. Las directrices estratégicas comunitarias (véase el *glosario*) consideraron la agricultura ecológica como un enfoque holístico a la agricultura sostenible, que mejora el medio ambiente y el entorno rural y recomendaron que se consolidara y reforzara su contribución a los objetivos de protección del medio ambiente y del bienestar de los animales.

92. Los presupuestos destinados a las ayudas agroambientales se basan en porcentajes de absorción anteriores, y las metas no dependen de los efectos medioambientales que se pretende lograr sino de cifras de gasto históricas. Los Estados miembros utilizan los datos sobre niveles de participación para las submedidas en su gestión ordinaria pero no pueden analizar si la participación es adecuada para lograr los efectos previstos en el medio ambiente. La participación es voluntaria para los agricultores, lo que significa que las submedidas con requisitos menos exigentes en cuanto a la cuantía de las ayudas son más fáciles de aplicar que las que tienen requisitos más exigentes. Dos ejemplos de ello son el Piamonte y Francia, que respectivamente destinan alrededor del 75 % y del 85 % del gasto a una sola submedida básica, sin un análisis o justificación suficientes para ello en sus programas de desarrollo rural.

CUADRO 2

PRINCIPAL(ES) PROBLEMA(S) MEDIOAMBIENTAL(ES) EXISTENTE(S) A UNA DISTANCIA DE 10 KILÓMETROS EN TORNO A LA EXPLOTACIÓN EN LA MUESTRA DE 203 CONTRATOS

Problema medioambiental	Porcentaje de contratos ¹
Inexistencia de problemas medioambientales específicos a una distancia de 10 kilómetros en torno a la explotación objeto del contrato o imposibilidad de detectar problemas	39 %
Contaminación del agua causada por la actividad agrícola	27 %
Marginalización y abandono de la tierra	22 %
Amenazas a una biodiversidad vegetal excepcional (en zonas de especial importancia medioambiental – zonas de alto valor natural)	21 %
Degradación del suelo (causada por erosión eólica, pérdida de materia orgánica, explotación excesiva, compactación, etc.)	18 %
Amenazas a la fauna en zonas con un grado de biodiversidad normal	18 %
Amenazas a una biodiversidad animal excepcional (en zonas de especial importancia medioambiental - zonas de alto valor natural)	18 %
Amenazas a la flora en zonas con un grado de biodiversidad normal	18 %
Deterioro del paisaje	10 %
Otros	11 %

¹ Puede haber más de un problema en la zona de ejecución del contrato.

93. En todos los Estados miembros auditados, el presupuesto agroambiental formaba parte de un presupuesto único de siete años para todas las medidas del eje 2, lo que flexibiliza la gestión de los recursos financieros disponibles, pero lleva a una situación en la que no se analiza cuál sería la financiación adecuada para atender a las necesidades en materia de medio ambiente.
94. El Tribunal analizó si los Estados miembros podían justificar que los fondos empleados en las ayudas agroambientales estaban en consonancia con las principales presiones medioambientales identificadas. Así ocurría, de hecho, en dos de los ocho Estados miembros auditados (Austria y Suecia). Sin embargo, esto no sucedía en el resto de Estados miembros, ya fuera porque la información pertinente no estaba disponible o no se facilitaba (Polonia, Hungría y Piamonte) o porque el gasto no se hallaba en consonancia con las principales presiones identificadas (Andalucía, Berlín y Brandemburgo, Francia). Este último caso se describe en el **recuadro 6**.

RECUADRO 6**LA ASIGNACIÓN DE FONDOS A LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES NO ESTÁ EN CONSONANCIA CON LOS RETOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que cada programa de desarrollo rural debe justificar los distintos tipos de pagos agroambientales en relación con las necesidades y prioridades medioambientales constatadas en el programa. El programa francés establece tres retos medioambientales principales: la biodiversidad, el agua (calidad y cantidad) y el cambio climático. El presupuesto agroambiental previsto para la biodiversidad asciende aproximadamente a 1 000 millones de euros, que representa alrededor del triple del presupuesto agroambiental destinado a la calidad del agua. Aunque las autoridades francesas estiman que la submedida más importante del programa referente a la preservación de pastizales extensivos también combate el cambio climático por acumulación del dióxido de carbono, no se había previsto ningún gasto agroambiental para combatir dicho cambio. El programa no justifica la asignación de fondos a los principales retos que se presentan.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 95.** La política agroambiental es un instrumento complejo: su finalidad es atender a una gran variedad de cuestiones medioambientales (biodiversidad, suelo, recursos hídricos, atmósfera, paisaje) en 27 Estados miembros. En este contexto, se ha avanzado mucho en los pocos más de veinte años que han transcurrido desde que se introdujo esta política. Muchos agricultores aplican ahora prácticas que son más sostenibles de lo que hubieran sido sin ella y la fiscalización del Tribunal ha puesto de manifiesto una serie de ejemplos de buenas prácticas en varias zonas.
- 96.** Dicho esto, el Tribunal constató sin embargo que la política no estaba concebida ni supervisada para aportar beneficios medioambientales tangibles. Los objetivos estaban descritos por lo general con demasiada vaguedad para ayudar a determinar su grado de consecución. En una gran minoría de casos, las ayudas agroambientales no estaban justificadas claramente por las presiones medioambientales identificadas en los programas de desarrollo rural. El marco común de seguimiento y evaluación representa un avance pero apenas facilita información sobre los beneficios logrados para el medio ambiente.

RECOMENDACIÓN 1

La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse, para cada submedida agroambiental, de:

- establecer objetivos claros que encajen en la jerarquía de objetivos medioambientales fijados en los programas de desarrollo rural;
- justificar claramente en los programas de desarrollo rural las submedidas contempladas en ellos y la conexión entre las presiones medioambientales y las ayudas agroambientales, especificar si la relación entre presiones y submedidas es directa o indirecta y valorar si el apoyo agroambiental es más apropiado que las políticas alternativas.

Los Estados miembros deberían recopilar y comunicar datos pertinentes y fiables sobre beneficios medioambientales y hacer uso activo de ellos con fines de control.

- 97.** Los agricultores desempeñan un papel crucial para el éxito de los regímenes de ayudas agroambientales, y, sin una comprensión e incentivos económicos suficientes, esta política no se aplicará adecuadamente. La fiscalización puso de manifiesto que los agricultores contaban en general con un buen apoyo en forma de orientación, aunque podría mejorarse la comunicación de buenas prácticas y resultados. El Tribunal constató problemas en la determinación de las cuantías de las ayudas. Además, estas no siempre ofrecían el incentivo adecuado al no estar diferenciadas suficientemente en función de las condiciones locales y no tenerse en cuenta los porcentajes de participación.

RECOMENDACIÓN 2

La Comisión debería asegurarse, antes de aprobar los programas, de que:

- los cálculos incluyan todos los elementos pertinentes;
- los principales parámetros y presunciones sean idóneos;
- los niveles de referencia se correspondan siempre con las prácticas agrarias normales en las zonas donde se aplican las submedidas agroambientales;
- las cuantías de las ayudas correspondientes a las submedidas destinadas a mantener prácticas agrarias existentes se basen en costes realistas;
- las cuantías de las ayudas se diferencien siempre que esté justificado.

- 98.** Los Estados miembros, que deben facilitar apoyo conforme a las necesidades concretas, no han analizado cuál debe ser el grado de orientación deseable a las mismas sobre la base de un análisis de rentabilidad. Los procedimientos de selección de proyectos en función de su valor medioambiental se aplicaron en pocos casos dada la disponibilidad de recursos presupuestarios. Otros procedimientos, como los de establecer contribuciones de la UE diferenciadas, submedidas basadas en hechos y metas cuantificadas para los niveles de partición en función de los efectos medioambientales requeridos, se utilizaron tan solo en una minoría de casos.

RECOMENDACIÓN 3

La fiscalización puso de manifiesto que la mayor parte del gasto agroambiental se destina a un número limitado de submedidas aplicadas a toda la zona abarcada por el programa. La Comisión debería reflexionar para el próximo período de programación si:

- el gasto tendría que orientarse con más precisión a necesidades ambientales específicas;
- la Comisión y los Estados miembros tendrían que desarrollar una gestión más anticipativa de las ayudas agroambientales, por ejemplo:
 - o exigiendo a los Estados miembros que justifiquen mejor los casos en los que el objetivo es mantener prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente;
 - o evaluando los beneficios potenciales que crearía una mayor adaptación geográfica del gasto agroambiental en contraposición a los mayores costes administrativos causados;
 - o fijando metas cuantificadas para los niveles de participación en función de los efectos medioambientales previstos y determinar posteriormente los recursos financieros requeridos;
 - o estudiando con mayor detenimiento la utilidad de los planes medioambientales de las explotaciones, las medidas basadas en realizaciones, las convocatorias de ofertas y los contratos colectivos;
- habría que diferenciar los porcentajes de contribución europea para las submedidas agroambientales, para que las submedidas con mayor potencial de lograr efectos positivos y duraderos en el medio ambiente reciban un porcentaje mayor de dicha contribución.

²⁸ Opción nº 2 de la Comunicación de la Comisión «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial y de los recursos naturales y alimentarios».

- 99.** No se justificaron, desde el punto de vista de sus efectos en el medio ambiente, los elevados importes gastados en los regímenes de nivel básico en comparación con los reducidos importes destinados a los regímenes de nivel avanzado. Esta distinción ha sido debatida en la propuesta de la Comisión sobre la PAC después de 2013 de integrar en los pagos directos actuaciones generalizadas y sencillas²⁸.

RECOMENDACIÓN 4

La Comisión debería para el próximo período de programación considerar la posibilidad de escindir las ayudas agroambientales en actuaciones sencillas y generalizadas con un porcentaje de ayuda relativamente bajo, por un lado, y actuaciones más exigentes con un porcentaje de ayuda más elevado y orientadas a conseguir objetivos prioritarios a escala europea, por otro. El apoyo a la agricultura ecológica constituiría una tercera medida.

- 100.** No obstante los progresos logrados hasta ahora, cabe aumentar aún la eficacia de la política agroambiental de la UE. Sigue habiendo margen para mejorar la concepción de la política de desarrollo rural de la UE y hace falta más información sobre los efectos obtenidos. Aunque la fiscalización permitió identificar buenas prácticas, las insuficiencias detectadas por el Tribunal han obstaculizado la consecución óptima de los principales fines en materia agroambiental, es decir, contribuir a los objetivos prioritarios a escala europea (biodiversidad, agua, cambio climático) y mejorar el medio ambiente y el entorno rural.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Olavi ALA-NISSILÄ, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 24 de mayo de 2011.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

PRINCIPALES CONSTATAIONES DE ANTERIORES INFORMES DEL TRIBUNAL SOBRE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL

El informe sobre «Ecologización de la PAC»¹ incluía las siguientes constataciones: las medidas agroambientales han tenido efectos beneficiosos para el medio ambiente al ayudar a mantener prácticas agrícolas extensivas, pero no lograron incentivar la sustitución de la agricultura intensiva, perjudicial para el medio ambiente, por prácticas agrarias ecológicas; la adaptación de los fondos europeos a prioridades preestablecidas en materia de medio ambiente fue limitada, por lo que la rentabilidad de los fondos en este sentido fue menor de lo que habría debido ser; en algunos casos, los porcentajes de ayuda resultaron demasiado bajos para convencer a los agricultores de que aplicaran prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente, mientras que en otros casos los agricultores recibieron porcentajes de ayuda que excedían claramente sus costes reales; por último, la ausencia de metas cuantitativas y niveles de referencia en materia de medio ambiente dificulta el seguimiento de los avances hacia la consecución de objetivos medioambientales.

El informe sobre «control del gasto agroambiental»² llegó a la conclusión de que la Comisión solo veló de forma limitada por la verificabilidad antes de aprobar los programas de desarrollo rural y no verificó suficientemente el correcto funcionamiento de los sistemas de control agroambiental en los Estados miembros. Los resultados de las fiscalizaciones en los Estados miembros se referían al calendario de los controles sobre el terreno y la verificabilidad de ciertas submedidas clave. La fiscalización puso de manifiesto que la verificación de la medida agroambiental plantea problemas particulares y raramente permite obtener una garantía suficiente a un coste razonable. En este contexto, se recomendó a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que consideraran el modo de tener en cuenta el principio según el cual, en caso de que una medida determinada no pueda ser objeto de control adecuado, no debe beneficiarse de fondos públicos.

¹ Informe Especial nº 14/2000.

² Informe Especial nº 3/2005.

DESCRIPCIÓN E INDICACIÓN DEL ORIGEN DE LOS CRITERIOS DE AUDITORÍA APLICADOS PARA DAR RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DE AUDITORÍA

Pregunta de auditoría (véase el apartado 13)	Criterio de auditoría	Explicación del criterio de auditoría
¿Ayudan la concepción y la supervisión de la política agroambiental a obtener beneficios medioambientales tangibles?	<p>1. Las medidas agroambientales tienen objetivos (SMART) claros, orientados estrechamente a la consecución de los beneficios medioambientales identificados.</p> <p>2. La naturaleza de las presiones medioambientales en el territorio se ha identificado, justificado y priorizado con suficiente precisión.</p> <p>3. La ubicación de las presiones medioambientales en el territorio se ha identificado, justificado y priorizado con suficiente precisión.</p> <p>4. Los Estados miembros son capaces de justificar la necesidad de las medidas agroambientales en relación con la presión que sufre el medio ambiente.</p> <p>5. Se han establecido niveles de referencia y metas que son cuantificados de acuerdo con las necesidades y las disponibilidades presupuestarias.</p> <p>6. La ejecución por el Estado miembro del marco común de seguimiento y evaluación permite valorar los efectos de los regímenes agroambientales en el medio ambiente.</p> <p>7. Se aplican indicadores adicionales en caso necesario.</p> <p>8. La información de los sistemas de supervisión y control se utiliza para identificar mejoras en la concepción, la aplicación y el seguimiento de las medidas agroambientales.</p>	<p>1. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que cada programa de desarrollo rural debe incluir información sobre los objetivos específicos verificables de las medidas y permitir medir sus avances, eficiencia y eficacia en relación con dichos objetivos (artículos 16, letra c), y 81, apartado 1).</p> <p>2 y 3. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 y el Reglamento 1974/2006 disponen que cada programa de desarrollo rural debe describir la situación actual desde el punto de vista del medio ambiente y la gestión de la tierra en la zona geográfica utilizando datos cuantificados, señalando los puntos fuertes y deficiencias, las disparidades, necesidades y diferencias y el potencial de desarrollo rural (Reglamento (CE) nº 1698/2005, artículo 16, letra a), y Reglamento (CE) nº 1974/2006, anexo II).</p> <p>4. El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que cada programa de desarrollo rural debe incluir una descripción y justificación de los diversos tipos de compromisos de las ayudas agroambientales en función de los efectos previstos en el medio ambiente en relación con las necesidades y prioridades medioambientales (anexo II).</p> <p>5. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que el avance, la eficiencia y la eficacia de los programas de desarrollo rural en relación con sus objetivos se medirán por medio de indicadores relativos a la situación inicial (artículo 81, apartado 1). El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que, a fin de evaluar los progresos en la consecución de los objetivos del programa de desarrollo rural, se establecerán objetivos indicativos con respecto a los indicadores de realizaciones, resultados y repercusión para el período de ejecución del programa (artículo 62, apartado 2).</p> <p>6. El marco común de seguimiento y evaluación, implantado de acuerdo con el artículo 80 del Reglamento (CE) nº 1698/2005, será elaborado en colaboración por la Comisión y los Estados miembros. Uno de los objetivos clave de este sistema de seguimiento es medir los resultados de los programas: el manual del marco común de seguimiento y evaluación dispone que «los indicadores se utilizan como instrumentos para valorar el grado de consecución de los objetivos previstos por medida o por el entero programa».</p> <p>7. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que cada programa de desarrollo rural especificará un limitado número de indicadores adicionales específicos del programa en cuestión (artículo 81, apartado 2).</p> <p>8. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que el Comité de seguimiento podrá proponer a la autoridad de gestión posibles adaptaciones o revisiones del programa con vistas al cumplimiento de los objetivos del Feader o la mejora de su gestión (artículo 78, letra e)).</p>

ANEXO II

Pregunta de auditoría (véase el apartado 13)	Criterio de auditoría	Explicación del criterio de auditoría
<p>¿Se presta el apoyo oportuno a los agricultores con orientaciones apropiadas y ayudas de cuantía correcta?</p>	<p>9. Se facilita orientación a los beneficiarios (potenciales) para ayudarles a aplicar o a aumentar los porcentajes de absorción.</p> <p>10. El Estado miembro puede demostrar que ha progresado en la simplificación del sistema utilizado para gestionar las medidas agroambientales.</p> <p>11. La naturaleza, el calendario y el alcance de los compromisos y los controles se han definido con precisión.</p> <p>12. La cuantía de las ayudas están plenamente justificadas por datos y estudios procedentes de fuentes fidedignas.</p> <p>13. La cuantía de las ayudas se ha calculado correctamente y el cálculo es verificado por un organismo independiente de la autoridad de gestión.</p> <p>14. La cuantía de las ayudas se diferencia en función de las condiciones regionales o locales.</p> <p>15. La cuantía de las ayudas ofrecen el incentivo adecuado para esperar que tengan impacto (en los porcentajes de absorción requeridos, o evitando el exceso de compensación).</p>	<p>9. Debido a que las medidas agroambientales son voluntarias para los agricultores, estos deben estar sensibilizados de los problemas medioambientales y conocer el modo de cumplir las exigencias de las submedidas. Al firmar el contrato, los agricultores necesitan conocer lo que se espera de ellos. Esta sensibilización y este conocimiento pueden obtenerse si reciben orientación, formación e información sobre resultados. Este criterio se basa en un principio de buena gestión financiera.</p> <p>10. Una crítica que se hace comúnmente a la política agroambiental es que «las normas son complejas». Con vistas a la simplificación, es necesario evaluar si existen pruebas reales de que la complejidad es innecesaria. Este criterio relaciona la complejidad con el sistema de gestión más que con el propio contenido de los regímenes agroambientales, dado que la existencia de compromisos complejos puede dar lugar a mayores beneficios medioambientales. Este criterio se basa en un principio de buena gestión financiera.</p> <p>11. El Reglamento (CE) nº 1975/2006 (DO L 368 de 23.12.2006, p. 74) dispone que los Estados miembros establecerán los métodos y medios adecuados para comprobar el cumplimiento de las condiciones de concesión de la ayuda con respecto a cada medida de ayuda (artículo 10, apartado 2). Los controles sobre el terreno se distribuirán a lo largo del año en función de un análisis de los riesgos que hayan presentado los diferentes compromisos de los beneficiarios relativos a cada medida de desarrollo rural (artículo 14).</p> <p>12. El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que los Estados miembros se cerciorarán de que los cálculos y las ayudas correspondientes: a) contienen tan solo elementos verificables, b) se basan en cifras determinadas por los expertos pertinentes; y c) indican claramente la fuente de las cifras (artículo 53, apartado 2).</p> <p>13. El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que, a fin de justificar y confirmar la idoneidad y exactitud de los cálculos de las ayudas, los Estados miembros solicitarán la asistencia especializada oportuna a organismos o servicios funcionalmente independientes de aquellos responsables de dichos cálculos. En el programa de desarrollo rural deberá acreditarse la prestación de esa asistencia especializada (artículo 48, apartado 2).</p> <p>14. El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que los Estados miembros se asegurarán de que los cálculos y las ayudas correspondientes se diferencian en función de las condiciones regionales o locales y la utilización real de las tierras, según proceda (artículo 53, apartado 2, letra d)).</p> <p>15. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que las ayudas cubrirán los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados del compromiso suscrito (artículo 39, apartado 4). La cuantía de las ayudas es también un elemento clave para la participación de los agricultores en la medida. Según el principio de buena gestión financiera, las cuantías tendrían que establecerse en un nivel adecuado para atraer el número necesario de agricultores evitando al mismo tiempo el exceso de compensación.</p>

ANEXO II

Pregunta de auditoría (véase el apartado 13)	Criterio de auditoría	Explicación del criterio de auditoría
¿Se tienen en cuenta las necesidades medioambientales específicas en la gestión de las ayudas agroambientales?	<p>16. Las medidas están adaptadas a las necesidades de las regiones, y en concreto a las necesidades de zonas específicas.</p> <p>17. Los procedimientos de selección garantizan que los fondos disponibles se utilizan para financiar los proyectos con mayor valor para el medio ambiente.</p> <p>18. Los Estados miembros pueden demostrar que las medidas modifican o mantienen prácticas agrarias beneficiosas (es decir, evitan el efecto de peso muerto).</p> <p>19. Los Estados miembros pueden demostrar la validez de la relación causal entre las prácticas agrarias previstas y los beneficios medio ambientales que se espera obtener.</p> <p>20. Cuando se detectan insuficiencias, se revisan las medidas agroambientales en consecuencia.</p>	<p>16. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que los Estados miembros concederán las ayudas en todo su territorio, en función de sus necesidades específicas (artículo 39, apartado 1). El Reglamento no persigue la completa territorialización de las ayudas agroambientales. Sin embargo, cuando hay necesidades y presiones medioambientales concretas en ciertas regiones, tendrían que atenderse por medidas agroambientales de carácter específico y objeto de adaptación geográfica.</p> <p>17. Los principios de buena gestión financiera requieren que los fondos disponibles para las ayudas agroambientales se utilicen del modo más eficiente y eficaz posible. Los procedimientos deberían garantizar que estos fondos consiguen los mejores resultados. El presupuesto concreto para cada submedida tendría que determinarse con arreglo a criterios medioambientales y asignarse a los proyectos con mayor valor para el medio ambiente a través de procedimientos de selección. El artículo 39, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone: «... Los beneficiarios podrán ser seleccionados, si procede, por medio de licitaciones basadas en criterios de eficiencia económica y medioambiental».</p> <p>18. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 dispone que las ayudas agroambientales deben seguir incitando a los agricultores a aplicar métodos de producción agrícolas compatibles con la protección y mejora del medio ambiente (considerando 35). Sin embargo, el apoyo a las prácticas existentes solo es rentable si se demuestra que sin él estas prácticas no podrían mantenerse.</p> <p>19. El Reglamento (CE) nº 1974/2006 dispone que cada programa de desarrollo rural debe incluir una descripción y justificación de los diversos tipos de compromisos de las ayudas agroambientales en función de los efectos previstos en el medio ambiente en relación con las necesidades y prioridades medioambientales (anexo II). Si no hay una correcta relación entre las prácticas agrarias y los beneficios medioambientales, la medida no será eficaz. Los Estados miembros deben poder demostrar que la relación es estrecha.</p> <p>20. La detección de insuficiencias es una condición previa para adaptar las ayudas agroambientales, en cuyo caso los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que dichas insuficiencias son corregidas. El Reglamento (CE) nº 1698/2005 incluye disposiciones sobre la revisión de los programas de desarrollo rural (artículo 19), y su artículo 86 prevé la creación de un sistema de evaluación continua para cada programa de desarrollo rural.</p>

INDICADORES DE REALIZACIÓN Y RESULTADOS FACILITADOS POR LOS OCHO ESTADOS MIEMBROS AUDITADOS

Tipo de indicador	Estado miembro (región)								
	AT Austria	DE Alemania (Berlín y Brandem- burgo)	ES España (Andalucía)	FR Francia	HU Hungria ¹	IT Italia (Piamonte)	PL Polonia	SE Suecia	
Ejecución	o Número de explotaciones agrícolas y explotaciones de otros gestores de tierras perceptoras de ayudas	117 117	2 194	6 129	118 210	ND	7 776	21 766	52 762
	o Superficie total perceptora de ayudas agroambientales (hectáreas)	4 152 476	233 428	945 890	8 100 734	ND	148 880	555 082	2 279 274
	o Número total de contratos	370 209	2 657	5 380	118 210	ND	8 087	45 986	87 659
	o Superficie física perceptora de ayudas agroambientales (hectáreas)	2 202 586	213 308	0	4 013 123	ND	147 107	472 263	2 155 039
Resultado	o Número de actuaciones relacionadas con recursos genéticos	0	NP	ND	NP	ND	NP	NP	10
	o Zonas sujetas a gestión adecuada de las tierras que contribuyen a (hectáreas):								
	o mejorar la biodiversidad	2 990 783	229 596	1 382 843	7 601 652	ND	219 885	ND	2 021 000
	o mejorar la calidad del agua	2 795 831	230 761	515 974	1 662 066	ND	204 845	ND	968 000
	o atenuar el cambio climático	2 643 665	216 090	424 156	0	ND	129 435	ND	0
	o mejorar la calidad del suelo	3 466 550	87 157	515 974	427 192	ND	204 845	ND	887 000
o evitar la marginalización	2 618 816	110 472	776 900	0	ND	80 760	ND	1 583 000	

ND: Datos no disponibles.

NP: No previsto en el programa de desarrollo rural.

¹ Hungría no aplicó hasta 2009 la medida agroambiental con el fin de evitar que se superpusiera al período de programación anterior, por lo que no disponía de datos en el momento de la fiscalización.

Fuente: Informes intermedios de 2009 incluidos en la base de datos del CCAH a 1 de diciembre de 2010.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SÍNTESIS

I.

La política agroambiental es un elemento clave para la integración de las inquietudes medioambientales en la política agrícola común (PAC). Dicha política, que incita a los agricultores a proteger y mejorar el medio ambiente en sus tierras recompensándoles por prestar servicios medioambientales, desempeña un papel esencial a la hora de dar respuesta a la demanda social consistente en que la agricultura cree beneficios medioambientales y bienes públicos. Las ayudas agroambientales son compatibles con una amplia gama de prácticas agrarias y pueden hacer frente a una serie de retos importantes para los Estados miembros y la UE en su conjunto. Su aportación a la mejora del medio ambiente en determinadas zonas agrícolas se reconoce ampliamente.

II.

El marco agroambiental está estructurado de manera jerárquica con distintos niveles de objetivos. Es probable que toda cifra sumada de los distintos objetivos exagere la complejidad del marco agroambiental si no se sitúa en su contexto adecuado. En la fase de aprobación de los programas, la Comisión comprobó que las medidas y objetivos son específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada en la medida de lo posible. Mientras que las submedidas agroambientales también pueden abordar potenciales y oportunidades medioambientales y mientras que las presiones medioambientales pueden abordarse mediante submedidas agroambientales u otras medidas de desarrollo rural, hay un claro vínculo entre presiones medioambientales y submedidas agroambientales. Los beneficios medioambientales reales de las submedidas no pueden determinarse hasta que se hayan aplicado durante un período determinado. Los informes de evaluación intermedia, presentados a finales de 2010, proporcionan la primera oportunidad de evaluar el impacto de los programas de desarrollo rural, incluidos los planes agroambientales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

III.

La Comisión está de acuerdo en que el éxito de las ayudas medioambientales depende de la participación activa de los agricultores. Las buenas prácticas son un punto central de todas las acciones de la Red Europea de Desarrollo Rural y se divulgan a través de distintas publicaciones y seminarios. Asimismo, los Estados miembros pueden divulgar también las mejores prácticas mediante medidas de formación y servicios de asesoramiento agrario. El cálculo de la cuantía de las ayudas incumbe a los Estados miembros y lo certifica un órgano independiente. En caso de duda sobre la cuantía de las ayudas propuesta, se pidió a los Estados miembros que facilitaran información detallada sobre los cálculos de base y que los modificaran, si fuera necesario. Los cálculos de los importes de las ayudas pueden diferenciarse «si procede».

IV.

La aplicación de criterios de selección no es la única forma de garantizar la manera ni más eficiente ni más efectiva de gastar fondos en la política agroambiental. Las condiciones de subvencionabilidad y la asignación por regiones pueden servir para el mismo propósito. Dicho esto, la Comisión coincide en que es necesario mejorar la adaptación de las ayudas medioambientales, lo cual está previsto en el marco de la PAC con posterioridad a 2013. No obstante, los Estados miembros han de lograr un equilibrio entre el coste de la aplicación de este planteamiento y los beneficios medioambientales esperados. Algunos programas de desarrollo rural han llegado a considerar el grado deseable de adaptación sobre la base de un análisis de los costes y beneficios que ello supondría. Los Estados miembros tienen a su disposición mucha investigación y pruebas científicas, y las tienen en cuenta a la hora de diseñar sus programas. Sin embargo, la Comisión comparte la idea de que determinados tipos de operaciones agroambientales merecerían más investigación. Los costes y beneficios relativos deberían tenerse en cuenta antes de iniciar dichas investigaciones adicionales vinculadas concretamente a la ejecución de submedidas agroambientales particulares. La finalidad de las ayudas agroambientales no solo es abordar problemas medioambientales, sino también mantener y mejorar los potenciales y las oportunidades medioambientales.

V. Primer guion

Aunque la Comisión coincide en que las submedidas agroambientales han de justificarse claramente, el mantenimiento de los potenciales y las oportunidades medioambientales se considera también una justificación válida de las ayudas agroambientales. El marco jurídico actual ya contempla obligaciones considerables de presentación de informes; en la reforma posterior a 2013 se considerará una mayor diferenciación, velando al mismo tiempo por que ello no aumente la complejidad y la carga administrativa de la gestión agroambiental.

V. Segundo guion

La Comisión considera que su proceso de evaluación es suficientemente riguroso con respecto a las ayudas agroambientales. Sin embargo, sí que está de acuerdo en que hay margen de mejora en ciertos aspectos, tales como el vínculo entre las necesidades detectadas y los compromisos agroambientales.

V. Tercer guion. Primer subguion

La Comisión coincide en que es necesario orientar con mayor precisión el gasto agroambiental para garantizar mayores beneficios medioambientales y mejorar la eficacia de las medidas. Sin embargo, la orientación precisa no solo ha de ir vinculada a necesidades medioambientales específicas, sino también al potencial y las oportunidades medioambientales existentes.

V. Tercer guion. Segundo subguion

La introducción de porcentajes de cofinanciación diferenciados a nivel de submedida generaría una carga administrativa adicional considerable y aumentaría significativamente los requisitos relacionados con la aplicación de los respectivos programas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

V. Tercer guion. Tercer subguion

La Comisión considera que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, las operaciones agroambientales concretas han de definirse a nivel de Estado miembro, y no de la UE. Las submedidas más sencillas permiten una participación de los agricultores y una cobertura territorial más amplias, mientras que las submedidas más exigentes tienen un potencial mayor en los casos en los que se abordan problemas específicos y se espera un impacto medioambiental concreto. No siempre es fácil dividir estos dos tipos de operaciones en dos grupos separados, ya que la eficacia de las operaciones sencillas puede tener un valor medioambiental significativo.

V. Tercer guion. Cuarto subguion

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal.

8.

La Comisión considera que, aunque la normativa comunitaria define principios sobre las ayudas agroambientales como medida de desarrollo rural, debe delegarse en los Estados miembros la definición y la concepción de las submedidas. La distribución de responsabilidades refleja el principio de subsidiariedad.

Además, la Comisión considera que los regímenes básicos y los más exigentes se complementan. Dicha complementación permite una participación y una cobertura territorial amplias y sirve para abordar problemas medioambientales específicos.

9.

Las submedidas básicas aspiran también a incrementar la concienciación medioambiental entre los agricultores y a incitarles a solicitar submedidas más avanzadas.

10.

Las ayudas se calculan en relación con el coste de las medidas/los ingresos perdidos vinculados con las obligaciones de gestión, no en relación con los beneficios medioambientales generados. Por tanto, no existe relación directa entre las submedidas más exigentes, es decir, más costosas, y la generación de mayores beneficios medioambientales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

OBSERVACIONES

23-24.

Pese a ser sin duda complejo, la Comisión no considera que el marco agroambiental sea excesivamente complicado.

La política agroambiental está estructurada de manera jerárquica y cuenta con distintos niveles de objetivos. Dentro de esta jerarquía, cualquier objetivo puede examinarse en el contexto de objetivos más amplios a los que contribuye y también de objetivos más específicos que contribuyen a él. El objetivo más general se va subdividiendo gradualmente en objetivos más específicos. Es probable que toda cifra total de los distintos objetivos exagere la complejidad del marco agroambiental si no se sitúa en su contexto adecuado, ya que obstaculiza la visión de esta estructura jerárquica y las relaciones entre distintos niveles de objetivos.

Además, no es necesario que todos los objetivos medioambientales se alcancen mediante medidas agroambientales. También pueden lograrse mediante otras políticas alternativas u otras medidas de desarrollo rural¹. Con respecto a la observación del Tribunal consistente en que las submedidas agroambientales individuales están vinculadas con varios objetivos, ello se debe al hecho de que, aparte de su objetivo principal, también suelen contribuir a otros objetivos medioambientales².

Sin embargo, la Comisión reconoce que el vínculo entre algunos objetivos de distintos niveles jerárquicos (comunitario, nacional, regional, por medida, por submedida) podría aclararse en el caso de Andalucía mediante la armonización de la redacción de los objetivos.

25.

En el procedimiento de aprobación de los programas, la Comisión comprobó que las medidas y objetivos son específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada en la medida de lo posible.

Además, los objetivos formulados de manera general pueden generar perfectamente un resultado específico mensurable que puede evaluarse si se combinan con objetivos específicos (tales como «reducir en un 20 %»)³. Los Estados miembros han de fijar dichos objetivos específicos siempre que sea posible. Inicialmente, algunos Estados miembros tuvieron dificultades para establecer niveles de referencia por la falta de datos estadísticos adecuados. Sin embargo, la Comisión, junto con los Estados miembros, han dado pasos para poner remedio a esta situación. Con respecto a los plazos de cumplimiento, los objetivos agroambientales han de lograrse al final del plazo de aplicación de la medida (un período de cinco o siete años), a menos que se especifique lo contrario.

¹ Por ejemplo, en el caso de Andalucía, la escasez de agua se aborda mediante medidas del eje 1 y otros fondos; la biodiversidad y el cambio climático se abordan mediante medidas silvícolas del eje 2, las ayudas agroambientales, mediante medidas del eje 1 (formación, inversiones) y otros fondos nacionales y europeos.

² En el caso concreto de Andalucía, la jerarquía de objetivos medioambientales es la siguiente:

- La Decisión 2006/144 del Consejo define tres prioridades medioambientales a nivel comunitario: biodiversidad y alto valor natural, agua y cambio climático.
- A partir de esta base, el Plan Estratégico Nacional español define cinco objetivos generales: biodiversidad, agua, cambio climático (los cuales reflejan las prioridades comunitarias), erosión del suelo y mantenimiento del paisaje (los cuales reflejan problemas específicos de España). Los cinco objetivos generales se subdividen en otros 19 objetivos.
- Los 19 objetivos medioambientales operativos del Plan Estratégico Nacional están directamente vinculados con objetivos establecidos para distintas medidas del Plan de Desarrollo Rural, principalmente del eje 2, aunque también de los ejes 1 y 3.
- La medida agroambiental se aplica a través de 15 submedidas. Todos los objetivos definidos para todas las submedidas tienen un vínculo directo con los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo Rural y el Plan Estratégico Nacional.

³ Por ejemplo, el programa de Andalucía incluye una submedida con el objetivo de mantener los recursos genéticos. Dado que la situación de referencia (número de animales afectados certificados por un organismo pertinente) está bien descrita y las metas del período de programación están claramente fijadas, los objetivos son tanto claros como verificables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Con respecto a Polonia, aunque es verdad que la descripción textual de los objetivos no menciona específicamente los niveles de referencia, cada paquete agroambiental (submedida) tiene un indicador de realización cuantificado, incluido el paquete 8, «Protección del suelo y el agua». De manera adicional, el indicador de impacto definido para la medida en su totalidad, concretamente, «Mejora de la calidad del agua», define una modificación del porcentaje con respecto al nivel de partida de 2005⁴. Con respecto a los plazos, en la columna que recoge el objetivo figura el encabezamiento «2007-2013», lo que implica que el período de programación es el plazo.

27.

Las submedidas «orientadas a resultados» pueden ofrecer un alto grado de flexibilidad a la hora de diseñar y gestionar el medio ambiente. No obstante, solo pueden aplicarse a determinados tipos de regímenes agroambientales en los que es posible hacer el seguimiento de sus resultados a nivel de explotación. En muchos casos, la medición a nivel de explotación de los resultados de submedidas que abordan problemas que físicamente son más difusos no sería fiable (por una interacción con las actividades de otros agricultores en la zona).

30.

La Comisión mantiene que en los ejemplos citados las presiones medioambientales justifican las submedidas agroambientales.

Las presiones medioambientales definidas en los programas de desarrollo rural pueden abordarse mediante submedidas agroambientales u otras medidas de desarrollo rural. Así, el hecho de que no todas las presiones medioambientales definidas en dichos programas se aborden en submedidas agroambientales no apoya la conclusión de que las presiones medioambientales no justifican claramente las submedidas agroambientales.

31-32.

La Comisión es de la opinión de que la evaluación de la eficacia de las ayudas agroambientales ha de realizarse, tal y como es la práctica actual, a nivel de eje, en términos de resultados, y a nivel de programa, en términos de impactos. La evaluación de la eficacia a nivel de submedida generaría unos costes y cargas administrativos desproporcionadamente elevados y tampoco sería probable que llevara a conclusiones definitivas.

Además, aunque algunas submedidas agroambientales abordan potenciales y oportunidades, la Comisión mantiene que hay un vínculo evidente entre presiones medioambientales y submedidas agroambientales. Véanse más detalles en la respuesta al punto 30.

33.

Con respecto a los aspectos generales de la observación del Tribunal, véanse las respuestas a los puntos 30 y 31-32. El carácter del vínculo con las presiones medioambientales a las que responde generalmente se puede deducir del contenido de la submedida.

37.

Los programas de desarrollo rural deben garantizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas pertinentes derivadas de políticas alternativas. La Comisión, al evaluar las medidas agroambientales, comprueba el marco regulador relevante que constituye el nivel de referencia de las operaciones agroambientales.

⁴ Los indicadores de impacto correspondientes a la inversión del descenso de la biodiversidad y la prevención del cambio climático también definen cambios con respecto al nivel de referencia de 2005.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Aunque las ayudas agroambientales y otras políticas e instrumentos de desarrollo rural pueden complementarse mutuamente a la hora de lograr objetivos medioambientales, por motivos de subsidiariedad ha de dejarse a los Estados miembros elegir las políticas que han de utilizarse para un fin concreto. La formación y el asesoramiento son también herramientas complementarias que pueden mejorar sustancialmente la eficacia de las ayudas agroambientales. La Comisión viene incitando constantemente a los Estados miembros a recurrir a estos instrumentos.

En la evaluación de los programas de desarrollo rural, la Comisión comprobó si los Estados miembros habían utilizado otras políticas para lograr los objetivos agroambientales⁵. También se evaluó si la línea de demarcación entre estos instrumentos y el programa de desarrollo rural estaba claramente definida.

39.

Si los Estados miembros justifican los vínculos entre la medida propuesta y las necesidades medioambientales definidas en el programa de desarrollo rural y si los compromisos de la medida van más allá del nivel de referencia, las ayudas agroambientales pueden utilizarse como instrumento para abordar esas necesidades y ponerles remedio. A través de las normas de demarcación, la Comisión vela por que no se solapen los pagos de varios fondos y ayudas de la UE.

Véase también la respuesta al punto 37.

40.

La Comisión acoge satisfactoriamente que el Tribunal reconozca las mejoras que se han producido como consecuencia de la introducción del marco común de seguimiento y evaluación. Cuando se introduce cualquier sistema nuevo, hay un proceso de aprendizaje, por lo que llevará algún tiempo a todas las partes interesadas familiarizarse suficientemente con dicho marco común para poder generar datos de la calidad necesaria⁶.

41.

Los cuadros de seguimiento contienen datos sobre operaciones incluidas en declaraciones de gastos que la Comisión ya ha pagado para que sean coherentes con los cuadros de ejecución financiera.

En Andalucía, como consecuencia de retrasos en la presentación de las declaraciones de gastos por parte del organismo pagador, determinados importes que ya se habían pagado a los beneficiarios no se habían declarado aún a la Comisión. Así, es posible que los indicadores de realizaciones y resultados incluidos en los cuadros de seguimiento no correspondan a los importes que se han pagado realmente a los beneficiarios. Una vez que se hayan resuelto estos problemas iniciales, se espera que los cuadros de seguimiento proporcionen datos más fiables.

En el caso de Francia, los indicadores presentados en 2008 estaban incompletos (especialmente los indicadores de resultados). Según las autoridades francesas, la aplicación de algunas medidas no había avanzado suficientemente como para poder medir resultados. Los indicadores presentados en 2009 son más globales.

⁵ Por ejemplo, nivel de referencia para las ayudas agroambientales en forma de condicionalidad, el empleo del artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009, régimen de organización común de mercados, tal como la de las frutas y hortalizas frescas, y programas operativos. Se pidió a los Estados miembros que facilitaran información sobre la utilización de otros instrumentos en los casos en los que una prioridad medioambiental no estaba claramente apoyada por el programa de desarrollo rural propuesto.

⁶ En el marco de un control específico y exhaustivo en 2008 de las metas del programa de desarrollo rural, la Comisión envió a los Estados miembros una lista de observaciones (objetivos ausentes, cálculos erróneos, etc.) y pidió a las autoridades de gestión que enviaran un conjunto completo y mejorado de puntos de referencia y metas (realizaciones, resultados e impactos) en 2009. La Comisión valida los indicadores del informe anual (realizaciones y resultados). Si se detectan anomalías, se pide que se vuelvan a presentar los informes anuales. Además, el examen de los cuadros de todo el programa de desarrollo rural lo lleva a cabo el punto de contacto de la Red Europea de Desarrollo Rural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Con respecto a la observación del Tribunal sobre la declaración de gasto excesiva, se pide tanto el gasto anual como el acumulado. Para nuestros análisis, ambos paquetes de datos son importantes. Se está considerando para el futuro período de programación realizar mejoras en el sistema de seguimiento para poder contar con un vínculo más estrecho con la ejecución y ver la correlación con los reembolsos a los Estados miembros.

43.

La tarea de medir los indicadores de resultados incumbe a los Estados miembros. La Comisión ha reiterado en varias ocasiones (Comité de expertos encargados de la evaluación, Comité de Desarrollo Rural) que solo puede compilarse e incluirse en el indicador de que se trate la superficie sujeta a una gestión adecuada de la tierra. La Comisión está de acuerdo en que es necesario seguir mejorando la aplicación de los indicadores por parte de los Estados miembros. La revisión del sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo rural posterior a 2013 tratará esta cuestión.

La situación detectada por el Tribunal y descrita en este apartado se debe probablemente a una compilación y presentación de datos incorrectas por parte de los Estados miembros. Hay dos indicadores de realizaciones relacionados con las ayudas agroambientales (35 y 36): el primero suma la superficie objeto del contrato (una hectárea se cuenta dos veces si es objeto de dos contratos) y el segundo suma la superficie física (cada hectárea se cuenta solo una vez). El indicador de resultados «superficie sujeta a una gestión adecuada de la tierra» está subdividido en cinco subcategorías. Cada actividad financiada al amparo del eje 2 puede contribuir a una o más de ellas. El indicador de resultados se fija a nivel de eje, no a nivel de medida; así, la contribución de las medidas agroambientales se suma a la de las otras medidas del eje 2. De tal forma, las cifras registradas al amparo del indicador de resultados 6 no se espera que correspondan directamente ni al indicador de realizaciones 35 ni al 36.

44.

La aplicación del marco común de seguimiento y evaluación en el período de programación 2007-2013 constituye la fase de aprendizaje. Aunque es una mejora considerable de la situación anterior, los servicios de la Comisión reconocen que aún hay margen de mejora. El sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo rural posterior a 2013 tendrá en cuenta las lecciones extraídas.

En el caso de Hungría, las cuestiones de la calidad del agua y la tierra y la protección de la biodiversidad ya están comprendidas en indicadores relacionados con el eje 2, en donde este país ha añadido 13 indicadores de referencia adicionales con sus correspondientes cifras objetivo, varios de los cuales se refieren a la medida agroambiental (por ejemplo, «protección de la superficie cultivada amenazada por la pérdida del suelo [erosión hídrica y eólica]) que corresponden a los cinco objetivos fundamentales de la medida agroambiental húngara.

45.

El seguimiento financiero se organiza a nivel de medida. La Comisión no considera factible llevar a cabo un seguimiento financiero a nivel de submedidas, ya que ello produciría una carga administrativa significativa que ni estaría justificada ni sería aceptada por los Estados miembros. Además, tal enfoque no sería coherente con otras políticas de gestión compartida y serían desproporcionadas.

No obstante, aunque Natura 2000 no se ha previsto como categoría específica dentro de la medida agroambiental, ya que hay disponible otra medida independiente, los cuadros de seguimiento sí que proporcionan un desglose de superficies según las distintas categorías de zona desfavorecida.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En la revisión del marco común de seguimiento y evaluación correspondiente al período posterior a 2013, se considerarán otros desgloses geográficos.

46.

El indicador de realizaciones 35 (superficie total objeto de ayudas agroambientales) está efectivamente subdividido según 12 tipos de compromisos, por ejemplo, «compromiso a nivel de entrada», «acciones para conservar el suelo», etc., algunos de los cuales están, a su vez, divididos en subcategorías (véase la nota orientativa H del manual del marco común de seguimiento y evaluación). Las autoridades de gestión tienen que sumar los datos de los contratos según estas categorías. Esto significa que es posible distinguir entre distintos tipos de regímenes, por ejemplo, regímenes ligeros (como los de nivel de entrada) y compromisos más exigentes (como la agricultura ecológica). La información de seguimiento del marco común de seguimiento y evaluación puede extraerse para regímenes agroambientales en su totalidad o para cualquier subcategoría específica.

Dado que el marco de seguimiento incluye alguna diferenciación de las categorías de compromisos medioambientales, los Estados miembros han de hacer mejor uso de dichas opciones a la hora de hacer un seguimiento de las ayudas agroambientales. Toda diferenciación que se haga después de 2013 no debe incrementar la complejidad y la carga administrativa de la gestión de estas ayudas.

Recuadro 2

La suma del total de contratos y superficies ofrece una visión de conjunto de los compromisos agroambientales. Los indicadores del marco común de seguimiento y evaluación contemplan también subdivisiones relacionadas con los objetivos específicos de los regímenes que permiten un examen y un análisis de la situación más detallados. Ambos planteamientos son necesarios para proporcionar una visión de conjunto de cómo apoyan el medio ambiente rural los programas de desarrollo rural.

Además, las submedidas básicas por sí mismas no solo generan beneficios medioambientales limitados. Si están bien concebidas, con los requisitos pertinentes y aplicadas correctamente en las zonas que procede, aunque no sean muy exigentes, pueden generar grandes beneficios medioambientales repartidos por una amplia superficie.

Con el fin de averiguar la eficacia de una medida, la evaluación puede valorar distintos regímenes agroambientales por separado, pese a que los impactos medioambientales se evalúan a nivel de programa, ya que son el resultado de una compleja mezcla de intervenciones y factores externos.

47.

Los beneficios medioambientales esperados del programa y los ejes se han establecido en los programas de desarrollo rural y se han validado mediante evaluación *ex-ante*. Además, el medio ambiente es un sistema muy complejo en el que la mayoría de los procesos son muy lentos, por lo que las realizaciones medioambientales tardan algún tiempo en materializarse. Así, en el caso de muchas submedidas, los beneficios medioambientales reales no pueden determinarse hasta que haya transcurrido un cierto período. Los informes de evaluación intermedia, presentados a finales de 2010, proporcionan la primera oportunidad de evaluar el impacto de los programas de desarrollo rural, incluidos los regímenes agroambientales. No obstante, la aplicación y los resultados esperados de los regímenes agroambientales son objeto de un seguimiento periódico y cada año se informa sobre ellos a la Comisión en los informes anuales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

48.

Se incita y se espera de los Estados miembros que, cuando proceda, vayan más allá del marco común de seguimiento y evaluación y apliquen planteamientos e indicadores adicionales que aborden cuestiones típicas de un programa, como las que aquí se mencionan. Los ejemplos de las mejores prácticas en este ámbito se comparten a través de la red de expertos en evaluación. Asimismo, la Comisión no deja de mejorar las metodologías y planteamientos adecuados.

Prioritariamente, el marco común de seguimiento y evaluación tiene que facilitar datos estandarizados y comparables a nivel de la UE. Las prácticas de seguimiento específicas, pese a que pueden adaptarse perfectamente a las condiciones de determinados Estados miembros o regiones, no proporcionarían información significativa.

49.

Véanse las respuestas a los puntos 46 y 48.

50.

Efectivamente, se invita a los Estados miembros a medir y hacer un seguimiento de los indicadores adicionales. Las mejores prácticas en este ámbito las examina la red de expertos en evaluación.

El marco común de seguimiento y evaluación no puede incorporar indicadores basados en especies concretas debido a la amplia gama de ecosistemas diferentes que existen en la UE. Por ejemplo, una especie muy importante en una zona concreta (en términos de biodiversidad, escasez, etc.) puede ser muy secundaria o inexistente en otra zona.

Recuadro 3

Véase la respuesta al punto 27.

51.

Los elementos mencionados por el Tribunal son parte de los requisitos/acciones a los que se han comprometido los agricultores al amparo de un régimen agroambiental específico.

54.

Antes de finales de mayo de 2011 se publicará en el sitio Internet de la Red Europea de Desarrollo Rural una base de datos que recogerá ejemplos de estudios de casos interesantes (base de datos de los proyectos del programa de desarrollo rural) desarrollada conjuntamente con las redes rurales nacionales. Además, se ha lanzado una nueva serie de folletos con ejemplos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (los dos primeros pueden obtenerse de la Red Europea de Desarrollo Rural).

56.

Las buenas prácticas son un punto central de todas las acciones de la Red Europea de Desarrollo Rural y se divulgan a través de distintas publicaciones y seminarios. Actualmente no existe ninguna actividad específica sobre medidas agroambientales, pero varias actividades comprenden estudios de casos sobre este tipo de medidas.

La actividad más saliente es el análisis llevado a cabo por el Grupo de Trabajo Temático 3 sobre los bienes públicos y la intervención pública, es decir, el contexto en el que se aplican las medidas agroambientales. El Grupo de Trabajo Temático 3, en consultas con el comité de coordinación de la Red Europea de Desarrollo Rural, ha llevado a cabo un estudio de un caso sobre medidas agroambientales del que se pueden extraer lecciones. Se elaborará un folleto al respecto. El Grupo de Trabajo Temático 4 lleva a cabo estudios de casos sobre mecanismos de ejecución a nivel de programas de desarrollo rural para evaluar la totalidad de los mecanismos de ejecución, pero se ha prestado especial atención a la detección de dificultades a la hora de aplicar las medidas agroambientales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

57.

La Comisión insistirá aún más en la necesidad de reforzar el vínculo entre la aplicación de las medidas de desarrollo rural y la formación y asesoría adecuadas impartidas a los beneficiarios con el fin de incrementar la concienciación medioambiental de los agricultores y su conocimiento de los compromisos agroambientales, lo cual es necesario para ejecutar mejor dichos compromisos. Dicha formación y asesoría también deberían basarse en la experiencia adquirida en la aplicación de operaciones agroambientales anteriores.

58.

Pese a que los Estados miembros no están obligados a dar cifras detalladas ni explicar el cálculo de las ayudas en sus programas de desarrollo rural, la mayoría de los Estados miembros, a petición de la Comisión, los dio para facilitar la evaluación de los importes de las ayudas propuestos.

Es competencia de los Estados miembros encargarse de que organismos independientes aporten el asesoramiento adecuado sobre la adecuación y la exactitud de los cálculos de los pagos. La Comisión confía en este tipo de asesoramiento, del que se espera que tenga debidamente en cuenta las condiciones regionales y locales. La Comisión lleva a cabo un control general de la verosimilitud y la coherencia de los cálculos. Sin embargo, no se lanza a volver a calcular todos los importes, ya que tal ejercicio exigiría muchos recursos y conocimientos, incluido el conocimiento detallado de las características específicas nacionales y regionales de los Estados miembros y no se ajustaría al principio de subsidiariedad.

59.-60.

El cálculo de la cuantía de las ayudas incumbe a los Estados miembros y lo certifica un órgano independiente. La Comisión no lleva a cabo controles sistemáticos (nuevo cálculo) de dichos cálculos. Sin embargo, en caso de duda sobre la cuantía de las ayudas propuesta, se pidió a los Estados miembros que facilitaran información detallada sobre los cálculos y que los modificaran, si fuera necesario.

En el caso de Andalucía, ya se han corregido errores aritméticos sin repercusión sobre el valor final de la cuantía de la ayuda. La Comisión ha pedido a la autoridad de gestión que aclare, justifique de manera complementaria e incluso considere la adaptación de la cuantía de la ayuda por algunas de las cuestiones detectadas por el Tribunal, incluido el ahorro de costes vinculado a un menor empleo de fertilizantes en el cálculo de la cuantía de la ayuda; aún no se ha recibido respuesta.

Los servicios de la Comisión pidieron a las autoridades de Piamonte que revisaran el cálculo de la cuantía de las ayudas en varias ocasiones a finales de 2010 y están esperando que se les presente el cálculo revisado.

Según las autoridades polacas, se utilizaron las cifras de 2001-2003 porque no se disponía de datos más recientes por un cambio de metodología.

61.

La Comisión comprobó el nivel de referencia establecido, el razonamiento y la metodología o el cálculo de la reducción de la fertilización con nitrógeno comparándolo con la información facilitada por un órgano independiente (Institut national de la recherche agronomique [INRA], de Aviñón), el cual certificó la exactitud del nivel de referencia (véase la respuesta al recuadro 4 y el programa de desarrollo rural de Francia, versión 5, pp. 199 y 200).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión ha tomado nota de las constataciones del Tribunal y pedirá al Estado miembro que tome las medidas necesarias para abordar la situación.

Recuadro 4

Véase la respuesta al punto 61.

62.

Con arreglo al artículo 39, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1698/2005, las ayudas se conceden anualmente y cubren los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados del compromiso suscrito.

Si la base de los cálculos de las ayudas cambia después de que se hayan realizado los cálculos originales, está permitida y justificada la adaptación de las mismas para evitar las compensaciones por exceso y por defecto. Por tanto, los Estados miembros cuentan con la posibilidad de adaptar sus ayudas agroambientales.

Con respecto al caso mencionado por el Tribunal, en el informe anual sobre el desarrollo rural de 2008 (pp. 33 y 34) se menciona que la medida en cuestión había tenido un éxito muy moderado entre los agricultores potencialmente interesados por la existencia de un mercado mundial especialmente favorable a los cultivos herbáceos, lo que hizo la ayuda menos atractiva. Así, en 2008 la medida no se renovó para firmar nuevos compromisos.

No obstante, el informe anual sobre el desarrollo rural de 2009 (p. 39) menciona que la medida se volvió a convocar en 2009 y se comprometieron a ella 29 nuevos solicitantes.

En la modificación del programa de desarrollo rural francés de mayo de 2008 se estableció que podían revisarse las cuantías de las ayudas agroambientales en las siguientes condiciones: la revisión del cálculo ha de afectar a todos los elementos principales del cálculo de la ayuda, se han de utilizar las cifras medias de los dos últimos años, ha de facilitarse una contabilidad sobre la utilización de las medidas en cuestión, el Estado miembro tiene que revisar los elementos de cálculo cada dos años y notificar sus conclusiones a la Comisión. Se incluirá una cláusula de revisión en todos los nuevos contratos y en todos los contratos en marcha cuyos beneficiarios acepten recibir las ayudas revisadas.

63.

El artículo 53 del Reglamento (CE) nº 1974/2006 estipula que los cálculos han de diferenciarse en función de las condiciones regionales o locales y la utilización real de las tierras, según proceda. No obstante, se pide a los Estados miembros que presenten en sus cálculos factores para diferenciar las cifras de sus cálculos (por ejemplo, según regiones agrícolas homogéneas).

La Comisión está de acuerdo en que, en casos de diferencias significativas entre regiones con respecto a sus características (medioambientales, geográficas, climáticas), se prevea una diferenciación de la cuantía de las ayudas. Sin embargo, ello supondría sin duda alguna una carga administrativa adicional. Por tanto, los Estados miembros han de tener en cuenta las ventajas y los costes de una diferenciación por importe de la ayuda.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

64.

Con respecto al caso mencionado por el Tribunal, la Comisión pedirá a la autoridad de gestión del programa que modifique la medida «producción integrada de olivos» para reflejar las diferencias entre las zonas de regadío y de secano. Esta diferenciación ya se ha tenido muy en cuenta en submedidas agroambientales recientemente propuestas para Andalucía, tales como «producción integrada de remolacha».

Véase asimismo la respuesta al punto 63.

65.-66.

Francia optó por utilizar una cuantía única de la ayuda basada en el precio de referencia de la unidad forrajera en las zonas montañosas, pero también el nivel más bajo de producción en las distintas regiones (datos del INRA, Aviñón), a saber, 6 toneladas por MS. Esta elección se basó en el hecho de que la mayor parte de las superficies comprometidas están situadas en zonas montañosas (Macizo Central, Alpes, Pirineos, Jura) (evaluación intermedia, p. 93). Además, Francia hizo también esta elección para mejorar la legibilidad de la medida.

Con respecto al caso de Polonia, los servicios de la Comisión discutieron este tema con las autoridades respectivas, que decidieron que no era viable introducir una diferenciación en la cuantía de las ayudas como consecuencia de los importantes costes adicionales que ello supondría. Por tanto, aunque se calculó la cuantía de las ayudas para varias submedidas en las que el compromiso abarca tanto cultivos herbáceos como pastizales permanentes pero el pago solo se realiza por los cultivos herbáceos, se utilizó un margen bruto estándar. Las autoridades polacas también señalaron las dificultades para fijar los límites de las superficies subvencionables que reciben distintas cuantías de ayuda. Véase asimismo la respuesta al punto 79 sobre las experiencias negativas del período de programación 2004-2006.

67.

La cuantía de las ayudas no puede fijarse con vistas a lograr un objetivo de participación determinado. El artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 estipula que, con respecto a la cuantía de los pagos por hectárea, los pagos agroambientales han de basarse en los gastos reales y las pérdidas de ingresos, y no permiten elementos de incentivos. Dicha cuantía se fija aplicando un planteamiento de costes estándar, el cual se ajusta a la necesidad de respetar la proporcionalidad de los esfuerzos administrativos.

Se espera que las ayudas agroambientales en su conjunto contribuyan, junto con otras medidas, a lograr los objetivos medioambientales generales fijados a nivel de programa. Las submedidas básicas forman parte de las ayudas agroambientales. La eficacia de la política agroambiental se evalúa a nivel de medida y de eje.

68.

El año 2008 fue el primero de aplicación de las ayudas agroambientales en el marco del período de programación 2007-2013 en Polonia, en el cual solo estaban en marcha las tres variantes más sencillas. Ese año no refleja la cobertura territorial real de la medida agroambiental.

Las cuantías de las ayudas están por debajo del límite calculado de costes adicionales y pérdidas de ingresos, ya que las autoridades polacas quieren abarcar el número máximo de beneficiarios interesados, logrando así un impacto medioambiental máximo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

69.

Con respecto al caso de Suecia mencionado por el Tribunal, es cierto que el porcentaje de ayuda correspondiente a la submedida «franjas ribereñas» se incrementó de 1 000 coronas suecas (SEK) por hectárea a 3 000 SEK por hectárea en la sexta modificación del programa de desarrollo rural sueco. En el período 2000-2006 el porcentaje de ayuda había quedado fijado en 2 700 SEK por hectárea y había un alto riesgo de que la reducción del porcentaje evitara que los agricultores dieran continuidad a esta submedida. Asimismo, la realización de nuevos cálculos puso también de manifiesto que el porcentaje más bajo fijado a comienzos del período 2007-2013 suponía una compensación insuficiente significativa. Por tanto, el porcentaje de ayuda se incrementó junto con los indicadores de realizaciones, que aumentaron de 3 500 usuarios a 4 500 usuarios, y de 7 000 hectáreas a 9 000 hectáreas. Los porcentajes de ayuda modificados están sujetos a una revisión bianual.

70.

Las ayudas agroambientales han de proporcionar respaldo a la introducción de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente, pero también sirven para fomentar el mantenimiento de dichas prácticas cuando exista un riesgo de perderlas. La exclusión de determinadas zonas de las ayudas agroambientales sobre la base de que en ellas las presiones medioambientales son menos agudas que en otras zonas podría conducir al aumento de la presión sobre el medio ambiente en dichas zonas.

72.

La Comisión coincide en que las ayudas agroambientales deben abordar los problemas y necesidades medioambientales, pero también las oportunidades y potenciales definidos por los Estados miembros en sus programas. En la medida en que estas presiones sean de carácter regional, han de abordarse a través de los regímenes adecuados. Sin embargo, ello no implica que los regímenes que abarcan todo el territorio no puedan cumplir esta función.

Con frecuencia, las medidas se aplican en todo el territorio del programa de desarrollo rural sin socavar los objetivos agroambientales. Además, muchos Estados miembros definen los criterios de subvencionabilidad y los compromisos de los regímenes agroambientales de forma que se limite el ámbito de solicitantes potenciales o se establezcan criterios de prioridad para acceder a las ayudas agroambientales que dan preferencia a zonas que deberían ser seleccionadas en primer lugar para lograr los respectivos objetivos.

73.

La Comisión coincide en que es necesario mejorar la adaptación de las ayudas medioambientales, lo cual está previsto en el marco de la PAC después de 2013. Sin embargo, el marco actual exige que los Estados miembros establezcan las ayudas agroambientales en la totalidad sus territorios de acuerdo con sus necesidades específicas. Algunas veces las necesidades pueden estar distribuidas a lo largo de un amplio territorio y no estar únicamente limitadas a determinadas zonas.

75.

La UE se caracteriza por una diversidad de condiciones, por lo que en distintas regiones son apropiadas distintas soluciones. En algunos casos, procede prestar apoyo a prácticas de gestión particulares allí donde se produzcan.

77.

La Comisión coincide en que la adaptación es un elemento importante de la política agroambiental. El cálculo de los pagos agroambientales puede reflejar características regionales específicas. Sin embargo, es evidente que esto supone una carga que genera más costes administrativos. No obstante, los Estados miembros han de lograr un equilibrio entre el coste de la aplicación de este planteamiento y los beneficios medioambientales esperados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

78.

Algunos programas de desarrollo rural han llegado a considerar el grado deseable de adaptación sobre la base de un análisis de los costes y beneficios que ello supondría, aunque quizás no los considerados en esta auditoría. Por ejemplo, Rumanía adapta los pagos agroambientales de gran valor natural sobre una base geográfica, y las zonas subvencionables se establecen utilizando datos de macronivel (cobertura de suelo a nivel de municipio), ya que determinar la subvencionabilidad a una escala menor habría sido excesivamente costoso con relación a los pagos que había que hacer, aunque habría sido más preciso.

79.

Determinadas submedidas pueden aplicarse a la totalidad de la zona cubierta por el programa de desarrollo rural, pero aún pueden adaptarse a determinadas regiones específicas dentro de esa zona.

En lo que respecta a Polonia, el enfoque zonal se abandonó por los costes administrativos que había supuesto en el período 2004-2006.

80.

Todos los agricultores que suscriben una determinada medida ya cumplen los mismos criterios y requisitos de subvencionabilidad que se supone que facilitarán la consecución de beneficios y servicios medioambientales equivalentes. Así, la aplicación de criterios de selección no es necesaria para garantizar la manera ni más eficiente ni más efectiva de gastar fondos en el concepto de ayudas agroambientales. Las condiciones de subvencionabilidad cuidadosamente definidas y, en su caso, la adaptación regional pueden servir para el mismo propósito, generalmente a un coste mucho más bajo, y con una reducción de las cargas administrativas más un aumento de la rapidez de los procedimientos de aprobación, evitando además las cargas que tienen que soportar los beneficiarios potencialmente subvencionables pero que, en última instancia, no lo son. Únicamente si el número de solicitudes supera el presupuesto disponible tienen que aplicar los Estados miembros mecanismos adicionales.

81.

Pese a que muchos Estados miembros establecen criterios de prioridad para el acceso a las ayudas agroambientales (por ejemplo, dar prioridad a los espacios Natura 2000) que incitan a que se seleccionen en primer lugar determinadas zonas para lograr los principales objetivos de las submedidas, los criterios de subvencionabilidad bien definidos pueden servir para el mismo propósito que los criterios de selección.

Véase asimismo la respuesta al punto 80.

82.

Véanse las respuestas a los puntos 80 y 81.

83.

Dado que los Estados miembros establecen las metas preliminares a nivel de submedida, rebasar la meta de una submedida no conduce a no lograr las metas fijadas para otras submedidas.

No obstante, no se exige a los Estados miembros que fijen metas a nivel de submedida. A la Comisión solo le informan de indicadores y metas establecidos a nivel de medida. Por tanto, las metas de las submedidas son solo indicativas y pueden ser objeto de modificación. La Comisión cree que es necesario este tipo de flexibilidad para poder adaptar las metas de las submedidas en caso de que cambien las circunstancias pertinentes. Las modificaciones de los programas sirven para adaptar el contenido de los programas a los cambios de situación de los Estados miembros.

85.

El porcentaje de contribución del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) se establece al nivel de cada eje. El porcentaje correspondiente al eje 2, que es superior al de otros ejes, refleja la importancia de las cuestiones medioambientales. Además, según las disposiciones sobre el gasto mínimo por eje, ha de asignarse al eje 2 al menos un 25 % de la contribución total del Feader en cada programa de desarrollo rural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La vinculación del porcentaje de financiación al potencial medioambiental de una submedida introduciría un elemento de juicio subjetivo en la evaluación del potencial medioambiental de cada submedida. Para evitarlo, habría que establecer criterios claros. Dado el alto número de submedidas y la amplia diversidad de prácticas agrícolas a las que se refieren, ello crearía una carga administrativa adicional considerable y aumentaría significativamente los requisitos vinculados con la aplicación de los respectivos programas.

86.-87.

La Comisión es claramente favorable a los planteamientos colectivos de los objetivos y contratos medioambientales. En concreto, con respecto a algunos objetivos, como son el desarrollo de infraestructura verde o la construcción de corredores ecológicos para fines de conectividad, la actuación colectiva de varios agricultores en las zonas pertinentes puede aportar mayores beneficios medioambientales que la actuación por separado de agricultores individuales.

Sin embargo, el planteamiento colectivo es relativamente nuevo en la ejecución de las ayudas agroambientales y requiere cierta estructura, organización y asesoría, además de que, frecuentemente, está vinculado a gastos transaccionales más elevados. Asimismo, puede ser difícil establecer contratos colectivos al amparo de las normas actuales, ya que ha de haber una responsabilidad conjunta del respeto de las disposiciones. Por tanto, la Comisión tiene intención de abordar estas cuestiones en el marco de la política de desarrollo rural posterior a 2013 para facilitar más la aplicación de un planteamiento colectivo.

88.

La lógica de intervención clara y bien establecida que justifica el establecimiento de submedidas y su inclusión en el programa, así como su correcta aplicación, garantiza el potencial que tienen las submedidas de generar los efectos esperados. Los Estados miembros tienen a su disposición mucha investigación y pruebas científicas, las cuales tienen en cuenta a la hora de diseñar sus programas. Sin embargo, la Comisión comparte la idea de que determinados tipos de operaciones agroambientales merecerían más investigación. Los costes y beneficios relativos deberían tenerse en cuenta antes de iniciar dichas investigaciones adicionales vinculadas concretamente a la ejecución de submedidas agroambientales particulares.

Las evaluaciones externas periódicas de los programas de desarrollo rural incluyen una evaluación del impacto medioambiental de dichos programas, especialmente (aunque no de manera exclusiva) con relación a los indicadores de impacto medioambiental incluidos en el marco común de seguimiento y evaluación. Los evaluadores seleccionan métodos apropiados para las medidas y regímenes aplicados dentro del programa, teniendo en cuenta su rentabilidad.

89.

Véase la respuesta al punto 88.

91.

La finalidad de las ayudas agroambientales no solo es abordar presiones medioambientales, sino también mantener y mejorar el potencial y las oportunidades medioambientales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La constatación del Tribunal sobre la ausencia de vínculo entre las submedidas propuestas y las presiones medioambientales puede que se refiera a situaciones en las que la meta de las ayudas agroambientales es mantener y mejorar el potencial y las oportunidades medioambientales existentes, tales como el potencial de mantener la calidad del agua en las cuencas fluviales que proporcionan agua potable o potenciar la situación de biodiversidad en zonas en las que se han logrado las metas básicas.

Véase asimismo la respuesta al punto 70.

92.

El Reglamento (CE) nº 1698/2005 no establece obligaciones ni normas que los Estados miembros deban cumplir en materia de cuantía del presupuesto dedicado a ayudas agroambientales. El presupuesto debe adaptarse a las necesidades y objetivos que tengan que cumplir. Los Estados miembros, al planificar las medidas y presupuestos agroambientales que se les han asignado, toman como referencia experiencias y rendimiento en el pasado, así como los resultados que esperan de las medidas planificadas. Si los Estados miembros estiman que submedidas con requisitos menos exigentes han demostrado su potencial a la hora de generar beneficios medioambientales, en tal caso su contribución al logro de los objetivos medioambientales justifica su continuidad y aplicación extensiva.

Además, un período más largo y la continuidad en la aplicación de las submedidas constituyen, con frecuencia, un factor clave para materializar las metas medioambientales esperadas.

La Comisión considera que no es necesario exigir un análisis específico de submedidas individuales y su vínculo con los objetivos para justificar su aplicación en los programas. Dicho análisis debería centrarse en el conjunto de submedidas previstas en los programas, ya que se espera que todas ellas en su conjunto correspondan a los objetivos y contribuyan a su consecución.

Francia ha elegido dirigirse a un gran número de agricultores a través de submedidas agroambientales con objetivos transversales. Al mismo tiempo, ha establecido medidas adaptadas a cuestiones locales⁷.

En lo que respecta a Piamonte, pese a que en el programa de desarrollo rural no se realiza desglose financiero (asignación) alguno por submedida dentro de las ayudas agroambientales, menos del 40 % de la superficie afectada por tales ayudas ha de ser objeto de la submedidas de agricultura integrada (y más o menos el 50 % de las explotaciones agrícolas). En el contexto de la agricultura intensiva, la agricultura integrada es una elección razonable que puede responder a las necesidades de la mejor manera y generar el máximo de beneficios medioambientales.

93.

Los Estados miembros presentan su plan de financiación desglosado por ejes, así como el presupuesto indicativo desglosado por medidas de desarrollo rural para la totalidad del período. Las ayudas agroambientales forman parte de esta estructura.

El análisis del vínculo entre necesidades medioambientales y fondos necesarios para abordarlas se hace en la fase de preparación y aprobación de los programas. No obstante, los Estados miembros pueden modificar su presupuesto, también a nivel de medida, para reflejar nuevos factores y cambios de circunstancias. Dichas modificaciones son objeto de notificación a la Comisión, que, a su vez, evalúa su compatibilidad con el plan estratégico nacional y la legislación.

⁷ La lógica subyacente de estas elecciones se explica en el capítulo sobre agricultura agroambiental (capítulo 5.3.2.1.4, pp. 189-196, PDRH, versión 5, tomo 2).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

94.

Los Estados miembros no están obligados a presentar su presupuesto agroambiental en función de distintos objetivos y prioridades medioambientales. Sin embargo, sí que proporcionan una justificación de sus ayudas agroambientales en relación con dichas necesidades y prioridades. Por tanto, si las medidas responden a las mismas, en tal caso ha de considerarse que el presupuesto agroambiental se ajusta a esas necesidades y presiones.

En el caso de Andalucía, las observaciones del Tribunal se basan en las cifras de 2000-2008⁸.

En el caso de Brandemburgo y Berlín, las principales presiones medioambientales se describen en el programa de desarrollo rural y corresponden a las submedidas aplicadas. Las submedidas agroambientales que generan los gastos más elevados (gestión de pastos extensivos y agricultura ecológica) están dirigidas hacia varios objetivos medioambientales.

⁸ La consonancia del gasto con las presiones agroambientales detectadas está contemplada en los reglamentos de desarrollo rural pertinentes correspondientes al período de programación 2007-2013, en los cuales se estableció el principio del planteamiento estratégico de la programación, pero en el período de programación 2000-2006 no se destacaba el vínculo entre las presiones medioambientales y las medidas seleccionadas. Además, las presiones medioambientales detectadas no tienen que tratarse exclusivamente con medidas agroambientales (por ejemplo, la eficacia hídrica puede abordarse mediante las medidas 121 y 125).

El programa de desarrollo rural del Hexágono no tiene por qué abordar todas las presiones medioambientales, dados los limitados recursos financieros que se le asignan. Contiene algunas medidas pluriobjetivo que aspiran a hacer frente a los retos hídricos y de biodiversidad, así como a otros específicos en zonas delimitadas. Sin embargo, este programa no es la única forma de intervención porque otras presiones medioambientales se abordan mediante políticas nacionales⁹ o por complementación con el primer pilar de la política agrícola común.

Véanse asimismo las observaciones del Tribunal sobre el punto 38.

Recuadro 6

Véase la respuesta al punto 94.

Véanse asimismo las observaciones del Tribunal sobre el punto 38.

⁹ Tales como el plan climático, el plan de rendimiento energético, etc., descritos en el capítulo 3.2.2.1., pp. 40-46, del tomo 1 del programa, versión 5.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

95.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del Tribunal del considerable avance que se ha hecho desde la introducción de las ayudas agroambientales.

96.

En el procedimiento de aprobación de los programas, la Comisión comprobó que las medidas y objetivos son específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada en la medida de lo posible.

Aunque las submedidas agroambientales también pueden abordar potenciales y oportunidades medioambientales y mientras que las presiones medioambientales pueden abordarse mediante submedidas agroambientales u otras medidas de desarrollo rural, hay un claro vínculo entre presiones medioambientales y submedidas agroambientales.

Los beneficios medioambientales reales de las submedidas no pueden determinarse hasta que se hayan aplicado durante un cierto tiempo. Los informes de evaluación intermedia, presentados a finales de 2010, proporcionan la primera oportunidad de evaluar el impacto de los programas de desarrollo rural, incluidos los regímenes agroambientales. No obstante, la aplicación y los resultados esperados de las medidas del eje 2 son objeto de seguimiento y presentación de informes a la Comisión en los informes anuales.

Véanse también las respuestas a los puntos 47 y 91.

Recomendación 1. Primer guion

La Comisión insistirá más en la necesidad de que los Estados miembros velen por la coherencia de los objetivos de las submedidas con los objetivos agroambientales generales.

Recomendación 1. Segundo guion

La Comisión coincide en que ha de establecerse claramente el vínculo entre presiones medioambientales y ayudas agroambientales. Sin embargo, el mantenimiento de los potenciales y oportunidades medioambientales también se considera una justificación válida de los pagos agroambientales.

El carácter del vínculo con las presiones medioambientales a las que responde generalmente se puede deducir del contenido de la submedida, por lo que no es necesario describirlo.

Otras políticas alternativas complementan las medidas agroambientales. De conformidad con el principio de subsidiariedad, es competencia de los Estados miembros decidir si se recurre a la política agroambiental o a otras políticas alternativas para lograr los resultados medioambientales esperados.

97.

La Comisión está de acuerdo en que el éxito de las ayudas agroambientales depende de la participación activa de los agricultores.

Las buenas prácticas son un punto central de todas las acciones de la Red Europea de Desarrollo Rural y se divulgan a través de distintas publicaciones y seminarios. Asimismo, los Estados miembros pueden divulgar también sus mejores prácticas mediante medidas de formación y servicios de asesoramiento agrario.

El cálculo de la cuantía de las ayudas incumbe a los Estados miembros y lo certifica un órgano independiente. En caso de duda sobre la cuantía de las ayudas propuesta, se pidió a los Estados miembros que facilitaran información detallada sobre los cálculos de base y que los modificaran, en su caso. Los cálculos de las cuantías de las ayudas pueden diferenciarse «si procede».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 2

La Comisión comparte esta recomendación, ya que refleja el marco jurídico actual.

La Comisión comprueba si todos los elementos de los cálculos exigidos por el marco jurídico figuran en los programas y efectúa un control de verosimilitud. En caso de duda sobre la cuantía de las ayudas propuesta, se pide a los Estados miembros que faciliten información detallada sobre los cálculos de base y que los modifiquen, en su caso.

Los cálculos de los importes de las ayudas pueden diferenciarse «si procede» y con frecuencia siguen un planteamiento de costes estándar.

98.

La Comisión coincide en que es necesario seguir mejorando la adaptación de las ayudas medioambientales, lo cual está previsto en el marco de la PAC posterior a 2013. No obstante, los Estados miembros han de lograr un equilibrio entre el coste de la aplicación de este planteamiento y los beneficios medioambientales esperados. Asimismo, la adaptación no es el único planteamiento válido para la política agroambiental. Algunos programas de desarrollo rural han llegado a considerar el grado deseable de adaptación sobre la base de un análisis de los costes y beneficios que ello supondría.

La aplicación de criterios de selección no es necesaria para garantizar la manera ni más eficiente ni más efectiva de gastar fondos en el concepto de ayudas agroambientales. Las condiciones de subvencionabilidad y la adaptación regional pueden servir para el mismo propósito.

Los porcentajes de cofinanciación diferenciados a nivel de submedida no están contemplados en el marco normativo actual. Su introducción conllevaría una carga administrativa adicional considerable y aumentaría significativamente los requisitos relacionados con la aplicación de los respectivos programas.

Los Estados miembros determinan niveles de participación (número de beneficiarios y superficie abarcada) en respuesta a sus necesidades y objetivos medioambientales.

La Comisión comparte la idea de que determinados tipos de operaciones agroambientales merecerían más investigación. Los costes y beneficios relativos deberían tenerse en cuenta antes de iniciar dichas investigaciones adicionales vinculadas concretamente a la ejecución de submedidas agroambientales concretas.

Recomendación 3. Primer guion

La Comisión coincide en que es necesario orientar con más precisión la política agroambiental para garantizar mayores beneficios medioambientales y mejorar la eficacia de las medidas. La orientación precisa no solo ha de ir vinculada a necesidades medioambientales específicas, sino también al potencial y las oportunidades medioambientales existentes.

Recomendación 3. Segundo guion.

Primer subguion

Al proponer sus submedidas agroambientales, los Estados miembros las justifican estableciendo un vínculo entre las submedidas propuestas y las necesidades detectadas (sean presiones o potenciales). Estas últimas pueden exigir la introducción de nuevas prácticas agrarias o el mantenimiento de prácticas ya existentes. Ambos casos han de estar bien justificados.

Recomendación 3. Segundo guion.

Segundo subguion

La Comisión suscribe la recomendación del Tribunal.

Recomendación 3. Segundo guion.

Tercer subguion

Los Estados miembros determinan niveles de participación (número de beneficiarios y superficie abarcada) en respuesta a sus necesidades y objetivos medioambientales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 3. Segundo guion.

Cuarto subguion

La Comisión suscribe la recomendación del Tribunal.

Recomendación 3. Tercer guion

La vinculación del porcentaje de financiación al potencial medioambiental de una submedida introduciría un elemento de juicio subjetivo en la evaluación del potencial medioambiental de cada submedida. Para evitarlo, habría que establecer criterios claros. Dado el alto número de submedidas y la amplia diversidad de prácticas agrarias a las que se refieren, ello crearía una carga administrativa adicional considerable y aumentaría significativamente los requisitos vinculados con la aplicación de los respectivos programas.

99.

Las necesidades medioambientales específicas pueden abordarse a través de ambos tipos de regímenes: básico y de nivel avanzado. La Comisión quiere que la política agroambiental del pilar 2 siga incluyendo los regímenes básico y de nivel avanzado, ya que tal combinación permite tratar un amplio número de necesidades y cuestiones y abarcar una superficie extensa. Los regímenes básicos, si están bien diseñados y aplicados, pueden ofrecer importantes beneficios medioambientales a un coste relativamente bajo.

Recomendación 4

La Comisión considera que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, las operaciones agroambientales han de definirse a nivel de Estado miembro, y no de la UE.

Los tres tipos de submedidas mencionadas por el Tribunal son necesarios para lograr los objetivos agroambientales. Asimismo, todos ellos se basan en el principio de que los importes de la ayuda se calculan sobre la base de gastos reales y pérdidas de ingresos. Esto sirve para evitar que se asignen valores a acciones concretas de manera arbitraria.

Las submedidas más sencillas permiten una participación de los agricultores y una cobertura territorial más amplias, mientras que las submedidas más exigentes tienen un potencial mayor en los casos en los que se abordan problemas específicos y se espera un impacto medioambiental concreto. No siempre es fácil dividir estos dos tipos de operaciones en dos grupos separados, ya que la eficacia de las operaciones más sencillas puede tener un valor medioambiental significativo.

Con respecto a la agricultura ecológica, la Comisión tendrá en cuenta la recomendación del Tribunal. La agricultura ecológica es una medida que demanda una gestión muy exigente y que se aplica en todo el territorio de la UE sin ninguna adaptación específica. Así, constituiría una medida independiente si se llegara a emplear la división propuesta por el Tribunal.

100.

La Comisión coincide en que hay margen para mejorar la eficacia de la política agroambiental. El marco jurídico actual ya proporciona una buena base que habrá que reforzar a nivel de programación.

La eficacia de las ayudas agroambientales y el resultado de la política solo puede valorarse de manera global una vez que haya concluido el actual período de programación. Los impactos medioambientales son el resultado de una combinación de muchos factores y no siempre es viable identificar la contribución precisa de actuaciones individuales específicas. El planteamiento estratégico, en el que las medidas se combinan en un marco lógico con objeto de apoyar una realización deseada, refleja esta realidad.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 7/2011

¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2011 — 75 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-202-6

doi:10.2865/42071

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

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

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL ES CLAVE DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA Y TRATA DE DAR RESPUESTA A LA CRECIENTE DEMANDA SOCIAL DE SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES. EL PRESENTE INFORME ANALIZA SI ESTA POLÍTICA SE HA CONCEBIDO Y GESTIONADO CORRECTAMENTE. EL TRIBUNAL CONSTATÓ QUE NO EXISTEN CONDICIONES PARA EVALUAR LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA. LOS SISTEMAS DE ORIENTACIÓN A LOS AGRICULTORES ESTABAN POR LO GENERAL BIEN IMPLANTADOS, PERO SE HAN OBSERVADO PROBLEMAS MUY IMPORTANTES EN LO QUE RESPECTA A LA CUANTÍA DE LAS AYUDAS. LA MAYOR PARTE DE LOS GASTOS CORRESPONDÍAN A REGÍMENES HORIZONTALES BÁSICOS SIN QUE MEDIARAN PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN NI DECISIONES CLARAS SOBRE CUÁL DEBE SER SU GRADO DESEABLE DE ADAPTACIÓN. AUNQUE LA FISCALIZACIÓN PERMITIÓ IDENTIFICAR BUENAS PRÁCTICAS, LAS INSUFICIENCIAS DETECTADAS POR EL TRIBUNAL HAN OBSTACULIZADO LA CONSECUCCIÓN ÓPTIMA DE LOS PRINCIPALES FINES EN MATERIA AGROAMBIENTAL, ES DECIR, CONTRIBUIR A LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS A ESCALA EUROPEA (BIODIVERSIDAD, AGUA, CAMBIO CLIMÁTICO) Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE Y EL ENTORNO RURAL.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9237-202-6

