

Informe Especial

## Planes de la política agrícola común

Son más ecológicos, pero no coinciden con las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VII
<b>Introducción</b>	01-19
<b>La agricultura y el Pacto Verde Europeo</b>	01-07
<b>Ecologización de la PAC</b>	08-14
<b>Competencias principales</b>	15-16
<b>Financiación de la PAC en favor del clima y el medio ambiente.</b>	17-19
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	20-21
<b>Observaciones</b>	22-82
<b>La legislación sobre la PAC es más ecológica, pero los planes no sacan suficiente partido de este potencial</b>	22-47
La arquitectura verde del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC permite aumentar la ambición medioambiental y climática	23-27
La Comisión revisó exhaustivamente los proyectos de planes, pero no utilizó criterios mensurables para evaluar la ambición ecológica	28-31
Los Estados miembros respondieron a todas las observaciones de la Comisión, pero a menudo sin modificar los planes	32-35
En general, los planes aprobados son más ecológicos, pero no se trata de un cambio sustancial	36-45
En respuesta a las peticiones de los agricultores, la UE ha reducido los requisitos de condicionalidad	46-47

<b>Los planes no se atienen bien a los objetivos y metas del Pacto Verde</b>	<b>48-72</b>
Los objetivos del Pacto Verde Europeo no se integraron en la legislación sobre la PAC	49-51
Al carecer de estimaciones cuantificadas, la Comisión no pudo medir la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde Europeo	52-56
La consecución de los objetivos del Pacto Verde depende en gran medida de medidas ajenas a la PAC	57-64
Algunas prácticas agrícolas esenciales para los objetivos del Pacto Verde Europeo no estaban suficientemente cubiertas en los cuatro planes seleccionados	65-72
<b>El marco de seguimiento ha mejorado, pero carece de elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico de la PAC</b>	<b>73-82</b>
Un marco de seguimiento simplificado, pero los objetivos carecen de claridad y los indicadores se centran más en las realizaciones que en los resultados	74-77
En algunos planes faltan indicadores de resultados importantes y los vínculos con objetivos específicos varían considerablemente	78-82
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>83-92</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I – BCAM y RLG – correspondencia entre períodos</b>	
<b>Anexo II – Principales cambios en los requisitos de las BCAM para los cuatro planes de nuestra muestra</b>	
<b>Anexo III – Visión general de los trabajos de auditoría anteriores del Tribunal</b>	
<b>Anexo IV – Inclusión en los planes de valores nacionales para los objetivos del Pacto Verde y de la contribución estimada de los planes a dichos objetivos</b>	
<b>Anexo V – Objetivos del Pacto Verde e indicadores de resultados asociados</b>	
<b>Anexo VI – Notificación de los indicadores de resultados</b>	

**Abreviaciones**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo auditor**

## Resumen

**I** La política agrícola común (PAC), ámbito político clave de la Unión Europea, representa el 31 % (387 000 millones de euros) del presupuesto de la UE para el período 2021-2027. Además de garantizar una ayuda justa a la renta de los agricultores, la seguridad alimentaria y la subsistencia de las zonas rurales, la PAC persigue apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima. Los nuevos reglamentos de la PAC persiguen aumentar la ambición medioambiental y climática.

**II** Hemos evaluado si los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 brindan una base sólida para alcanzar el objetivo político de una PAC más ecológica. Nuestro informe busca ser un recurso para cualquier futura modificación de los planes o revisión de los reglamentos de la PAC, con el fin de proteger mejor el clima y el medio ambiente.

**III** En general, concluimos que los planes para 2023-2027 son más ecológicos que para el anterior período de la PAC, pero no están a la altura de las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente, y que faltan elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico.

**IV** La «arquitectura verde» del Reglamento relativo a los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 permite una mayor ambición medioambiental y climática de la PAC. Hemos evaluado cómo se ha aprovechado este potencial en los planes. La Comisión revisó exhaustivamente los proyectos de planes, pero no utilizó criterios cuantificables para evaluar la ambición ecológica. Los cuatro Estados miembros examinados respondieron a todas las observaciones de la Comisión, pero, por lo general, solo siguieron en parte las sugerencias de esta o explicaron por qué mantenían en esencia su propuesta inicial. En conjunto, los planes finales no ponen de manifiesto un aumento sustancial de la ambición ecológica en comparación con el período anterior. Además, su impacto real en el clima y el medio ambiente está afectado por las recientes medidas introducidas por la Comisión en respuesta a las peticiones de los agricultores y depende también del grado en que estos se acogen a los regímenes voluntarios.

**V** También constatamos que los planes no se ajustan adecuadamente a las metas y los objetivos del Pacto Verde Europeo. En primer lugar, los objetivos del Pacto Verde no se han integrado en la legislación de la PAC. En segundo lugar, a falta de estimaciones cuantificadas de los Estados miembros, la Comisión no ha podido medir la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde, salvo en lo que se refiere al aumento de las tierras cultivadas ecológicamente. En tercer lugar, nuestro análisis muestra que la consecución de los objetivos del Pacto Verde depende en gran medida de las medidas previstas al margen de la PAC. En cuarto lugar, aunque los planes incluyen algunas prácticas agrícolas clave destinadas a abordar los retos climáticos y medioambientales a largo plazo, otras prácticas clave no se encuentran suficientemente cubiertas en los planes seleccionados.

**VI** Aunque el nuevo marco de seguimiento se ha simplificado, los objetivos de la PAC carecen de claridad y los indicadores se centran más en las realizaciones que en los resultados. En algunos planes faltan indicadores de resultados importantes, y varía la conexión que establecen los Estados miembros entre los indicadores de resultados y los objetivos. Estas cuestiones dificultan la demostración de los logros de la PAC durante el período 2023-2027.

**VII** Recomendamos a la Comisión que:

- fomente los intercambios de buenas prácticas «ecológicas» en los planes;
- estime la contribución de la PAC a los objetivos del Pacto Verde;
- refuerce el futuro marco de seguimiento de la PAC para el clima y el medio ambiente.

# Introducción

## La agricultura y el Pacto Verde Europeo

**01** La agricultura es esencial para garantizar la seguridad alimentaria y resulta vital para la economía de las zonas rurales. Sin embargo, al tiempo que proporciona estos beneficios, tiene un impacto significativo en el clima y el medio ambiente. El cambio climático y unas condiciones meteorológicas más extremas también obligan a los agricultores a adaptar sus prácticas a estas circunstancias.

**02** El sector representa el 13,1 % del total de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la Europa de los Veintisiete. Más de la mitad de esas emisiones proceden del metano emitido por el sector ganadero, un 31 % de los fertilizantes y el estiércol y un 11 % de los cambios en el uso del suelo (véase la *ilustración 1*).

### Ilustración 1 – Emisiones netas de GEI en la Europa de los Veintisiete generadas por la agricultura desde 2021



#### Principalmente metano (CH<sub>4</sub>) procedente de

- proceso digestivo del ganado bovino y ovino
- almacenamiento de estiércol de ganado bovino y porcino

#### Principalmente óxido nítrico (N<sub>2</sub>O) procedente de

- aplicación de fertilizantes químicos
- estiércol aplicado por los agricultores o depositado por el ganado de pastoreo

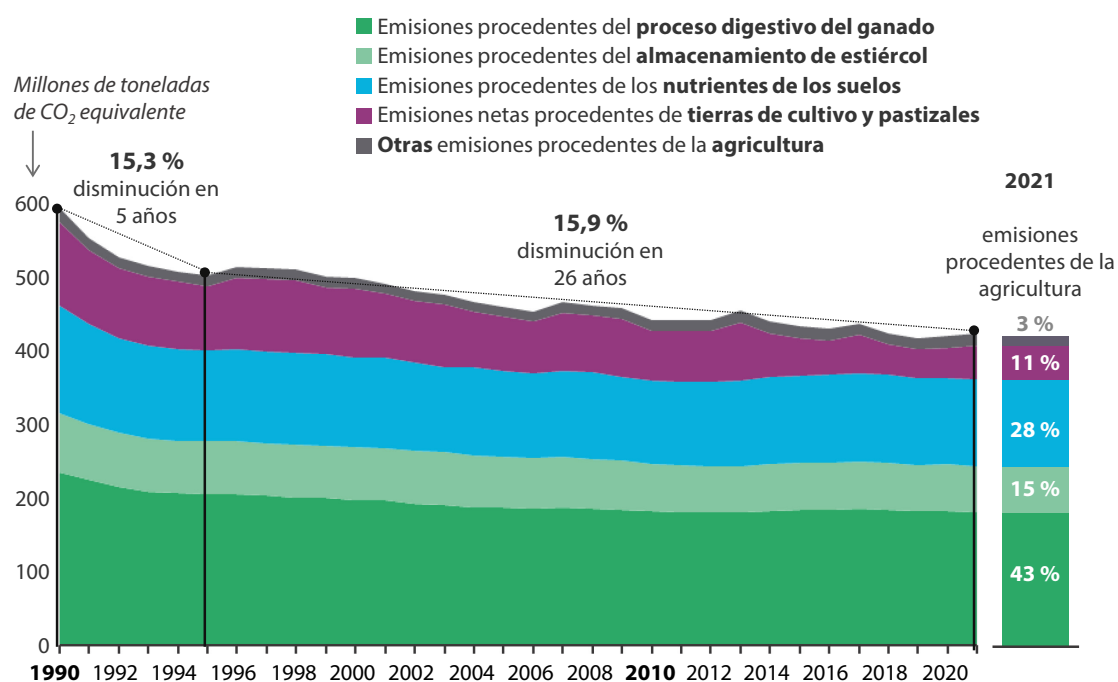
#### Principalmente dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) procedente de

- cultivo de suelos orgánicos drenados (turberas)
- captura de carbono en pastizales y las tierras agrícolas

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los inventarios de gases de efecto invernadero de la Europa de los Veintisiete en 2021 ([visor de datos sobre gases de efecto invernadero de la AEMA](#), Agencia Europea de Medio Ambiente).

**03** Las emisiones de GEI procedentes de la agricultura muestran una tendencia lentamente decreciente a largo plazo, debido sobre todo a la disminución del uso de fertilizantes y del número de cabezas de ganado. Sin embargo, tras un rápido descenso del 15,3 % entre 1990 y 1995, las emisiones solo han disminuido un 15,9 % en los 26 años siguientes (véase la *ilustración 2*).

### Ilustración 2 – Emisiones netas de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura en la Europa de los Veintisiete, 1990-2021



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los inventarios de gases de efecto invernadero de la Europa de los Veintisiete para el período 1990-2021 ([visor de datos sobre gases de efecto invernadero de la AEMA](#)).

**04** El cambio climático tendrá una repercusión directa en la producción agrícola. Las condiciones meteorológicas extremas, como las sequías, afectarán al rendimiento de los cultivos. En 2018, el Centro Común de Investigación (JRC) estimó que el impacto global del cambio climático podría reducir la renta agrícola total en un 16 %, con importantes variaciones regionales.



**05** En su [último Informe sobre el estado del medio ambiente](#), la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) concluye que la intensificación de la agricultura sigue siendo una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad y degradación de los ecosistemas en Europa, junto con la gestión forestal intensiva, el abandono de tierras y la expansión urbana. Como indicamos en el [Informe Especial 13/2020](#), en muchas zonas de Europa, la intensificación ha transformado paisajes antes diversos, integrados por muchos campos y hábitats pequeños, en terrenos uniformes e ininterrumpidos que se gestionan con grandes máquinas y una mano de obra muy reducida (véase la [ilustración 3](#)).

### Ilustración 3 – Declive de la biodiversidad agrícola debido a la intensificación del uso de la tierra

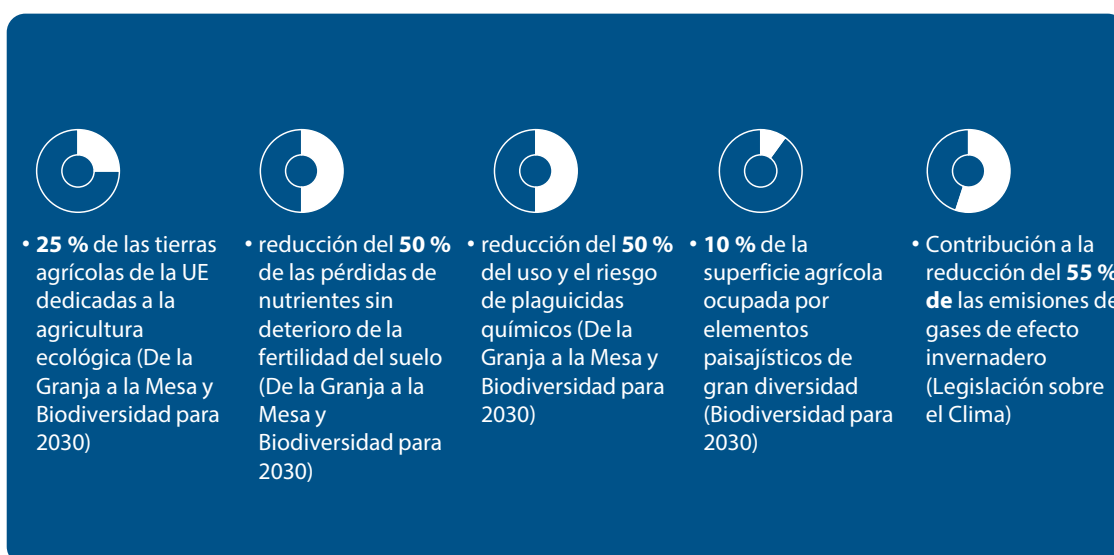


Fuente: Informe Especial 13/2020:

**06** En diciembre de 2019, la Comisión adoptó su [Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo](#), estrategia de crecimiento de la UE cuyo objetivo es conseguir que la UE sea climáticamente neutra en 2050, y combatir la pérdida de biodiversidad y la contaminación de una manera justa e inclusiva. En mayo de 2020, la Comisión adoptó dos estrategias relacionadas: la «[Estrategia sobre la Biodiversidad](#)» para garantizar que, de aquí a 2030, se vaya recuperando la biodiversidad y la «[Estrategia de la Granja a la Mesa](#)» para promover un sistema alimentario sostenible.

**07** Estas estrategias establecen los objetivos del Pacto Verde que deben alcanzarse para 2030, incluidos varios objetivos medioambientales relevantes para la agricultura: el aumento de las tierras destinadas al cultivo ecológico, la reducción de las pérdidas de nutrientes que contaminan el agua, así como del uso y el riesgo de los plaguicidas, y la protección de los elementos paisajísticos de gran diversidad. En julio de 2021, la [Legislación sobre el Clima](#) definió la trayectoria para alcanzar la neutralidad climática, estableciendo el objetivo del Pacto Verde para el clima de reducir las emisiones netas de GEI en al menos un 55 % para 2030, en comparación con los niveles de 1990 (véase la [ilustración 4](#)). En junio de 2022, la Comisión [propuso](#) incorporar a la legislación el objetivo del Pacto Verde sobre reducción de los plaguicidas, pero retiró la propuesta en marzo de 2024 porque se preveía su rechazo en el proceso legislativo.

#### Ilustración 4 – Objetivos climáticos y medioambientales del Pacto Verde pertinentes para la agricultura



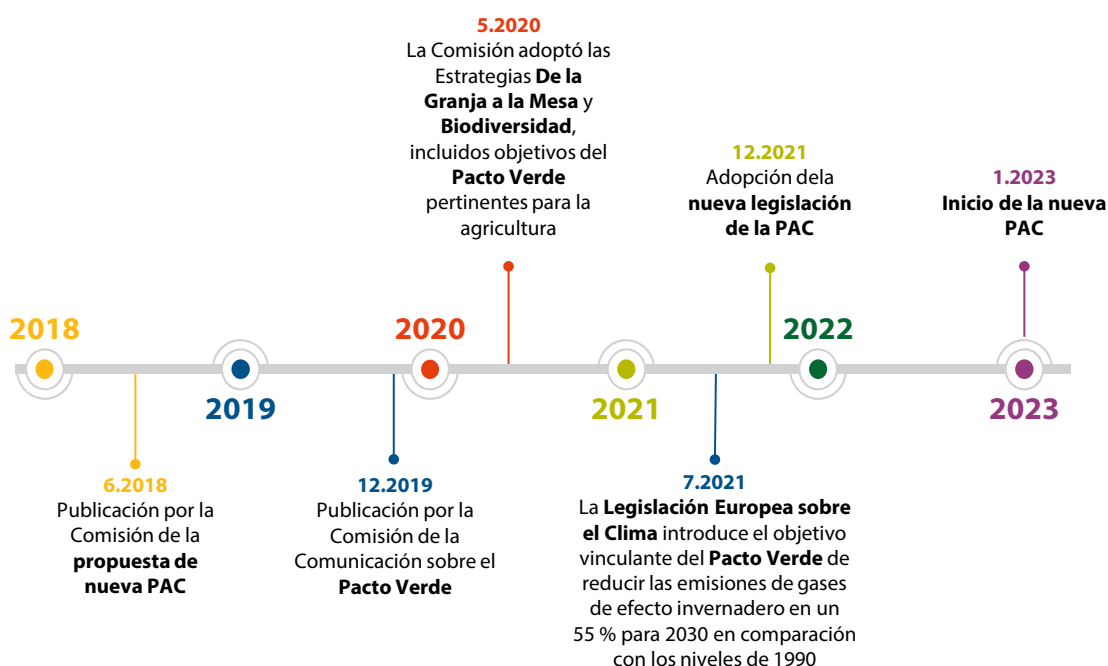
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la « Estrategia de la Granja a la Mesa », la « Estrategia sobre la Biodiversidad para 2030 » y la Legislación europea sobre el clima.

### Ecologización de la PAC

**08** La política agrícola común (PAC), un ámbito político clave de la Unión Europea, representa el 31 % (387 000 millones de euros) del presupuesto de la UE para el período 2021-2027. En las últimas décadas, la PAC ha sido objeto de varias reformas para ayudar a la agricultura de la UE a afrontar nuevos retos, como el cambio climático, el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de las zonas rurales.

**09** La última reforma de la PAC se adoptó el 2 de diciembre de 2021 (véase la [ilustración 5](#)) con el [Reglamento](#)<sup>1</sup> sobre los planes estratégicos de la PAC y el [Reglamento](#) sobre la gestión de la PAC<sup>2</sup> y el [Reglamento](#) por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios<sup>3</sup> (denominados colectivamente «los Reglamentos de la PAC») Esta reforma pretendía allanar el camino hacia una PAC más ecológica.

### Ilustración 5 – Desarrollo de la nueva legislación de la PAC y del marco del Pacto Verde



*Fuente:* Página web de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, Tribunal de Cuentas Europeo.

**10** La PAC se compone de dos fondos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). La mayoría de los gastos del FEAGA se denominan «pagos directos» y consisten en pagos a los agricultores para apoyar su renta, generalmente por hectárea de tierra agrícola.

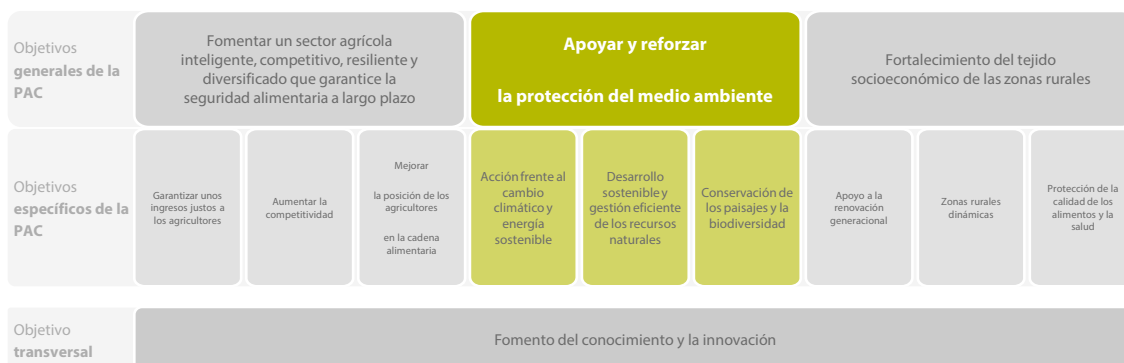
<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2021/2115.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2021/2116.

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2021/2117.

**11** Además de garantizar un apoyo justo a la renta de los agricultores, la seguridad alimentaria y el sustento de las zonas rurales, el objetivo de la PAC es «apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima»<sup>4</sup>. En la *ilustración 6* se destacan en verde los objetivos generales y específicos de la PAC relacionados con el clima y el medio ambiente.

### Ilustración 6 – Objetivos generales, específicos y transversales de la PAC



*Nota:* Los objetivos que no son relevantes para la presente auditoría aparecen en gris.

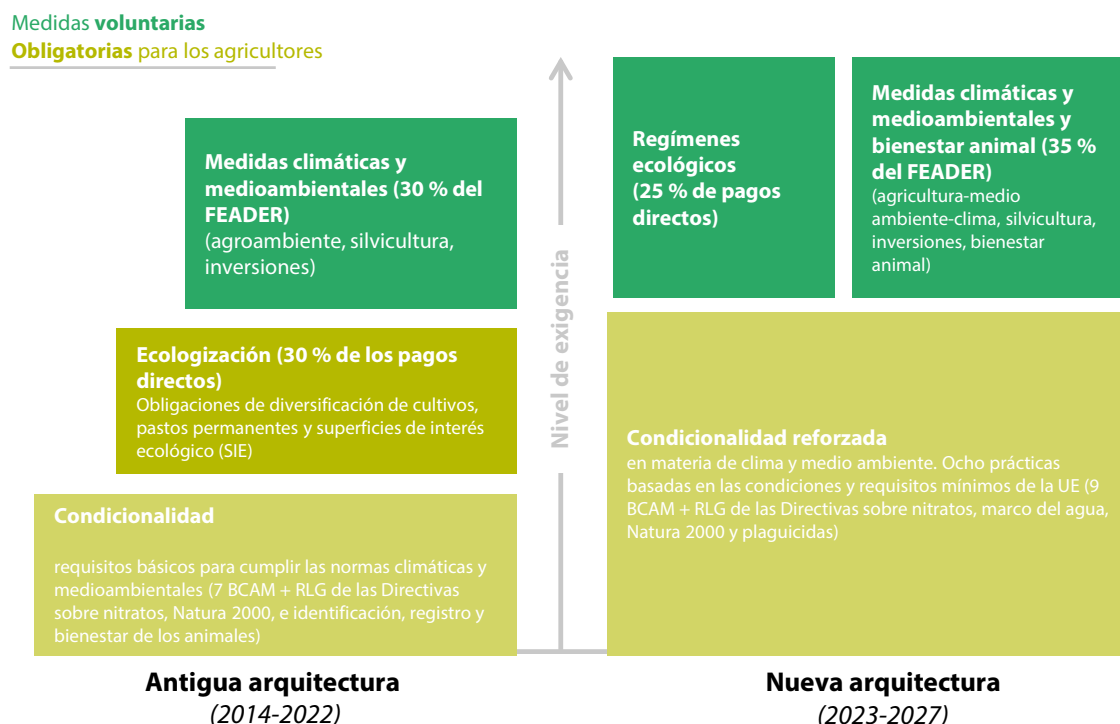
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

**12** Para apoyar estos objetivos, el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC estableció una nueva «arquitectura verde» (véase la *ilustración 7*), integrada principalmente por:

- o un nuevo sistema de «condicionalidad reforzada», basado en el antiguo sistema de condicionalidad y en las obligaciones de «ecologización» de la PAC anterior;
- o la introducción de «regímenes ecológicos» en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Garantía destinados a apoyar prácticas agrícolas beneficiosas para el clima, el medio ambiente y el bienestar animal. En general, estos regímenes deben representar al menos el 25 % de los pagos directos de cada plan, y su adopción es voluntaria para los agricultores;
- o la reserva de un mínimo del 35 % de la financiación del Feader en cada plan para intervenciones relacionadas con el medio ambiente, el clima y el bienestar de los animales, que también son voluntarias para los agricultores.

<sup>4</sup> Artículo 5, letra b), del [Reglamento](#) sobre los planes estratégicos de la PAC.

## Ilustración 7 – Arquitectura verde de la PAC



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de la Comisión Europea, [Approved 28 CAP Strategic Plans \(2023-2027\)](#), junio de 2023.

**13** La arquitectura verde se apoya en sistemas de conocimiento e información agrícolas (AKIS), que proporcionan servicios de asesoramiento agrícola, transferencia de conocimientos, innovación y cooperación.

**14** Los Reglamentos de la PAC introducen un marco de seguimiento para medir el rendimiento. El seguimiento, la elaboración de informes y la evaluación del rendimiento se basan en un conjunto de indicadores comunes de realización, resultados e impacto.

## Competencias principales

**15** La Comisión y los legisladores establecieron la política agrícola común de la UE para 2023-2027 proponiendo y adoptando la legislación pertinente. Para apoyar la aplicación de la PAC, los Estados miembros presentaron a la Comisión planes estratégicos de la PAC (denominados «planes» en nuestro informe) para 2023-2027. La Comisión formuló entonces una serie de observaciones que sentaron las bases para que los Estados miembros revisaran sus planes iniciales. La Dirección General (DG) de Agricultura y Desarrollo Rural dirigió este proceso con el apoyo de otras direcciones generales, como la DG Acción por el Clima y la DG Medio Ambiente. Posteriormente, la Comisión aprobó los planes revisados entre agosto y diciembre de 2022. El [Reglamento](#) contempla la posibilidad de que los Estados miembros modifiquen sus planes.

**16** La Comisión y los Estados miembros deben supervisar los logros de los planes e informar periódicamente al respecto. En particular, los Estados miembros deben informar cada año de las realizaciones y los resultados en sus «informes anuales de rendimiento». Los pagos de la Comisión a los Estados miembros están sujetos a una «liquidación anual del rendimiento», conforme a la cual los gastos declarados deben presentar el nivel de realización correspondiente, y a «revisiones del rendimiento», basadas en indicadores de resultados. La Comisión también realiza evaluaciones.

## Financiación de la PAC en favor del clima y el medio ambiente.

**17** La Comisión informa anualmente del gasto total relacionado con el clima. Se prevé que la PAC 2023-2027 asigne el 40 % del gasto correspondiente a los planes a objetivos relacionados con el clima<sup>5</sup>. Aplicando la ponderación definida en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, la Comisión calculó que el 47 % de la financiación de la PAC para los planes es pertinente para el clima, es decir, 123 000 millones de euros en el período 2023-2027.

**18** Ya indicamos en nuestro [Informe Especial 09/2022](#) que la Comisión probablemente sobrestimó las contribuciones de la política agrícola en casi 60 000 millones de euros en 2014-2020, y que, a pesar de algunas mejoras, algunos de los coeficientes correctores que deben aplicarse para el nuevo período —según lo establecido en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC— siguen siendo problemáticos.

---

<sup>5</sup> Considerando 94 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

**19** La UE también se ha fijado unos objetivos de gasto que contribuyan a invertir el declive de la biodiversidad, con la meta de destinar el 7,5 % del presupuesto total de la UE de 2024 a objetivos de biodiversidad, porcentaje que aumentará al 10 % en 2026 y 2027<sup>6</sup>. No existe un objetivo específico de gasto de la PAC relativo a la biodiversidad, pero la Comisión calcula que, en 2024, se dedicarán a la biodiversidad casi 9 000 millones de euros, es decir, el 17 % del gasto de la PAC<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020, apartado 16, letra e).

<sup>7</sup> Comisión Europea, «Statement of estimates 2024».

## Alcance y enfoque de la auditoría

**20** Hemos evaluado si los planes 2023-2027 representan una base sólida para alcanzar el objetivo político de una PAC más ecológica. Hemos examinado si:

- o los planes muestran una mayor ambición medioambiental y climática que en el anterior período de la PAC;
- o los planes están en consonancia con los objetivos y las metas del Pacto Verde;
- o existe un marco de seguimiento adecuado para hacer un seguimiento de los logros medioambientales y climáticos de los planes.

**21** Nuestra auditoría abarcó el período comprendido entre junio de 2018 y abril de 2024. En la *ilustración 8* se muestra cómo recabamos las pruebas para nuestras observaciones. También nos basamos en trabajos anteriores del Tribunal relativos a la PAC (véase el *anexo III*). Nuestro objetivo es que este informe pueda servir como recurso en futuras modificaciones de los planes o revisiones de los Reglamentos de la PAC, con el fin de proteger mejor el clima y el medio ambiente.



## Ilustración 8 – Nuestro enfoque de auditoría: trabajo realizado



**Revisión del trabajo de la Comisión**, en particular sus orientaciones iniciales a los Estados miembros, su evaluación de los proyectos de planes, las observaciones resultantes, la información disponible sobre cómo los Estados miembros abordaron las observaciones y los informes de la Comisión sobre los planes y la PAC



**Examen exhaustivo de los planes de cuatro Estados miembros:** Irlanda, España, Francia y Polonia. Criterios de selección: importancia del presupuesto, equilibrio entre los planes gestionados a nivel nacional y regional, e importancia de los principales retos climáticos y medioambientales en estos países. Además, evaluación de temas específicos a escala de la UE (por ejemplo, condicionalidad)



**Revisión de evaluaciones y estudios** de varias partes interesadas: organizaciones agrarias, investigadores y organizaciones no gubernamentales de defensa del medio ambiente



**Entrevistas a 66 agricultores** de 14 Estados miembros visitados en el marco de la auditoría de la declaración de fiabilidad 2023 del TCE, sobre cómo puede cambiar sus prácticas la nueva PAC

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Observaciones

### La legislación sobre la PAC es más ecológica, pero los planes no sacan suficiente partido de este potencial

**22** La PAC 2023-2027 tiene una vocación más ambiciosa que la anterior en cuanto a objetivos medioambientales y climáticos<sup>8</sup>. Comprobamos si esto se reflejaba y cómo:

- o en la arquitectura verde definida en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC;
- o en la evaluación de los proyectos de planes por parte de la Comisión;
- o en las negociaciones posteriores con la Comisión y en las modificaciones de los planes por parte de los Estados miembros;
- o en los planes aprobados;
- o en las medidas adoptadas hasta abril de 2024 en respuesta a las demandas de los agricultores.

### La arquitectura verde del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC permite aumentar la ambición medioambiental y climática

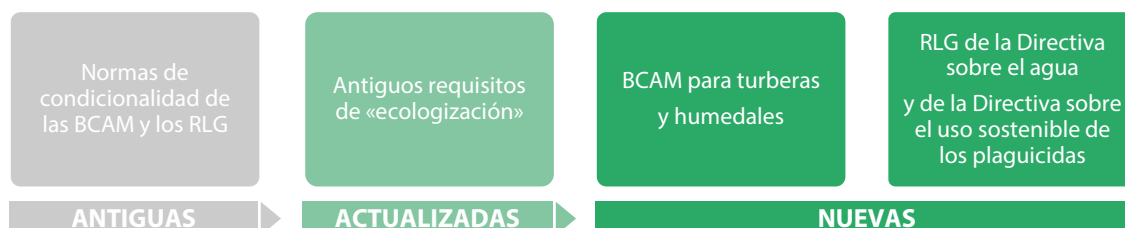
**23** Evaluamos si la nueva arquitectura verde permitiría un mayor nivel de ambición medioambiental y climática que en el período anterior.

**24** El **sistema de condicionalidad** amplía y refuerza los sistemas de condicionalidad y ecologización de la PAC anterior. En el marco de la condicionalidad, los agricultores que recibían pagos de la PAC debían cumplir determinadas buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) y requisitos legales de gestión (RLG) en materia de salud pública, sanidad animal y vegetal, bienestar animal y medio ambiente. El sistema mejorado de condicionalidad introduce una nueva BCAM y dos nuevos RLG, y actualiza cuatro antiguos requisitos de ecologización (véanse la [ilustración 9](#) y el [anexo I](#)).

---

<sup>8</sup> Considerando 123 y artículo 105 del [Reglamento](#) sobre los planes estratégicos de la PAC.

## Ilustración 9 – Nuevo sistema de condicionalidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**25** Basándose en el sistema mejorado de condicionalidad, la nueva arquitectura verde incluyó los **regímenes ecológicos** y reconfirmó las medidas de **desarrollo rural**, ambos acompañados de requisitos de asignación de un porcentaje mínimo de fondos a medidas medioambientales y climáticas (véase el apartado **12**), que cumplieron todos los Estados miembros. Los regímenes ecológicos —que recompensan las prácticas beneficiosas para el clima, el medio ambiente y el bienestar animal en el FEAGA— son una de las principales innovaciones de la PAC 2023-2027. La asignación presupuestaria para el clima y el medio ambiente (excluidas las intervenciones específicas para el bienestar animal<sup>9</sup>) en el marco del Feader presenta un modesto aumento en comparación con el período anterior (del 42,5 % al 44,5 %).

**26** La nueva arquitectura verde exige esfuerzos adicionales a los agricultores. En su evaluación de impacto de la propuesta de nueva legislación de la PAC, la Comisión **estimó una reducción de la renta de los agricultores del 5 % al 10 % en distintos escenarios**, debido al efecto combinado de las reducciones presupuestarias y los requisitos ecológicos adicionales. Otro estudio<sup>10</sup> analizó específicamente el impacto global de la nueva arquitectura verde en los ingresos de los agricultores, y calculó que el aumento de la condicionalidad y los regímenes ecológicos supondría una disminución de la renta de los agricultores del 2,1 % al 3,5 % con respecto a la PAC anterior, debido principalmente a las limitaciones adicionales a las que se verían sometidos los agricultores y al aumento de los costes de cumplimiento. La Comisión no evaluó los costes para los agricultores ni los beneficios para el clima y el medio ambiente de la nueva arquitectura verde a un nivel más detallado, por ejemplo para cada BCAM y RLG. Un análisis de este tipo habría ayudado a evaluar el equilibrio entre beneficios y costes de estos componentes individuales de la PAC 2023-2027.

<sup>9</sup> Artículo 70 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

<sup>10</sup> Petsakos A. *et al.*, *Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 45(2), 2023, p. 1178.

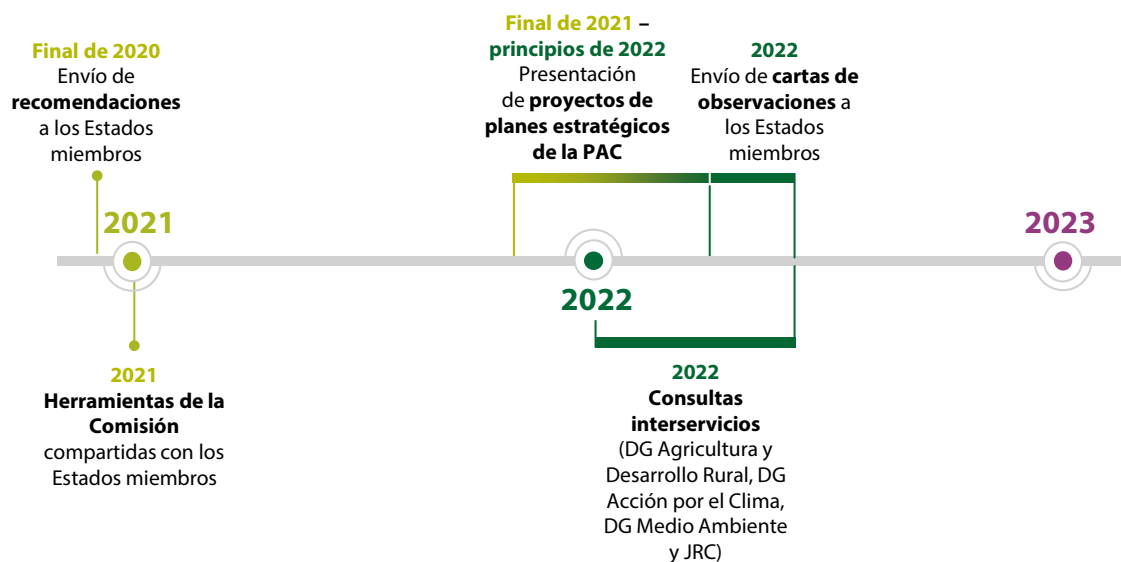
**27** Nuestra evaluación ha puesto de manifiesto que la nueva arquitectura verde permite un mayor nivel de ambición. Sin embargo, los logros dependen de cómo los Estados miembros plasmen en sus planes y de la aceptación de estos regímenes voluntarios por los agricultores.

### La Comisión revisó exhaustivamente los proyectos de planes, pero no utilizó criterios mensurables para evaluar la ambición ecológica

**28** Examinamos cómo se propuso la Comisión garantizar, a través de su evaluación de los planes, el aumento de la ambición que hacía posible la arquitectura verde.

**29** El propio Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC no establecía criterios para medir la ambición ecológica. Sin embargo, al margen del Reglamento, la Comisión elaboró un conjunto completo de herramientas para la evaluación de los planes, que compartió con los Estados miembros a efectos informativos en 2021 (véase la *ilustración 10*). La Comisión declaró que el «espíritu» de la PAC 2023-2027 debería ser un aumento sustancial del nivel de ambición.

### Ilustración 10 — Proceso de evaluación de los planes



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

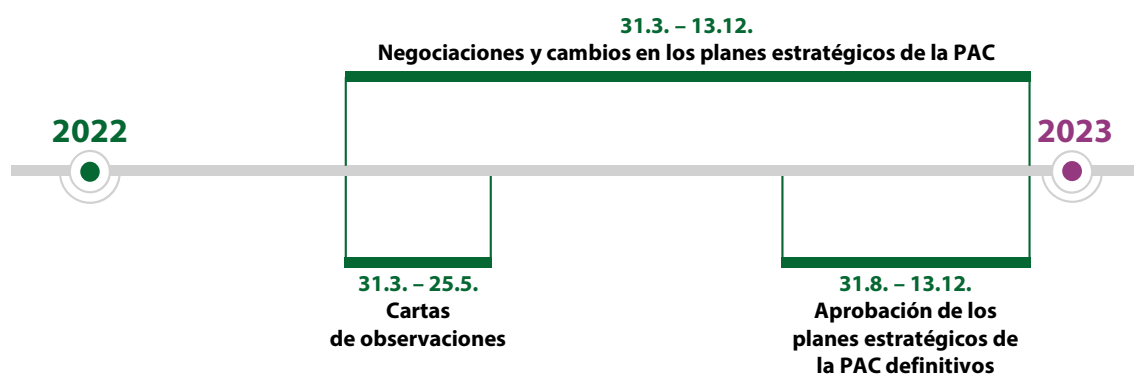
**30** En primer lugar, la Comisión formuló recomendaciones a cada Estado miembro, destacando las principales prioridades que debían tener en cuenta. A continuación, evaluó los planes presentados por los Estados miembros en 2022. La Comisión evaluó exhaustivamente los cuatro planes que examinamos. Sin embargo, solo pudo aplicar en parte los criterios que había definido en su conjunto de herramientas de orientación, debido principalmente a la dificultad de comparar información entre distintos períodos de la PAC. En vez de ello, revisó cada sección de los planes de forma más bien cualitativa, y utilizó un enfoque «holístico» como base para aprobarlos. En consecuencia, la Comisión no pudo determinar en qué medida había aumentado el nivel de ambición medioambiental y climática de los planes. Llamamos la atención por primera vez sobre este riesgo en nuestro [Dictamen 07/2018](#).

**31** Tras examinar los proyectos de planes, la Comisión [envió cartas de observaciones a los Estados miembros](#) en las que expresaba su preocupación por el hecho de que 25 de los 28 planes (Bélgica presentó un plan para Valonia y otro para Flandes) no cumplieran los objetivos medioambientales y climáticos de la UE. Un [estudio](#) encargado por el Parlamento Europeo también puso de manifiesto que la relevancia ecológica de los proyectos de planes era modesta.

### Los Estados miembros respondieron a todas las observaciones de la Comisión, pero a menudo sin modificar los planes

**32** Hemos evaluado cómo actuaron, durante el proceso de aprobación (véase la [ilustración 11](#)), los cuatro Estados miembros que seleccionamos en respuesta a los comentarios de la Comisión en defensa de un aumento sustancial de la ambición ecológica.

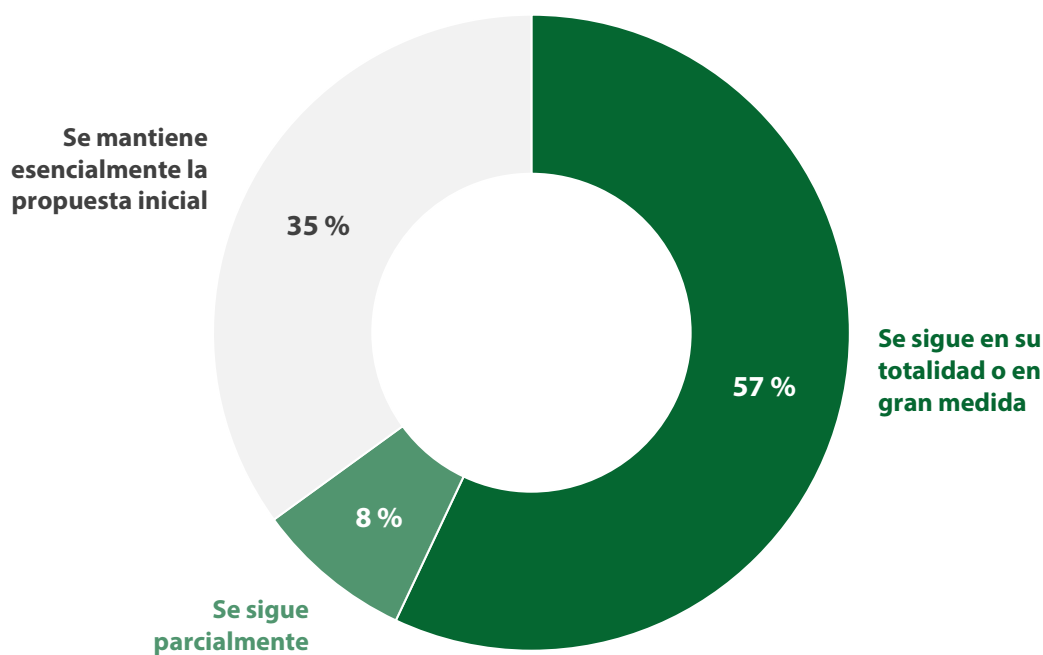
#### Ilustración 11 — Proceso de aprobación de los planes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**33** Los Estados miembros respondieron a todas las observaciones de la Comisión. Hicieron correcciones en respuesta a 79 comentarios relativos al incumplimiento del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. Otros comentarios de la Comisión (cerca de 200) iban más allá de los requisitos legales específicos. Los Estados miembros respondieron al 57 % de estas observaciones en su totalidad o en gran medida, introduciendo cambios en sus planes o facilitando las aclaraciones solicitadas por la Comisión. En cuanto al 43 % restante, siguieron en parte las sugerencias de la Comisión (8 %) o explicaron por qué mantenían esencialmente su propuesta inicial (35 %) (véase la *ilustración 12*).

### Ilustración 12 - Respuesta de los Estados miembros a las sugerencias de la Comisión en el sentido de un aumento de la ambición ecológica más allá del requisito legal



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

**34** En el *recuadro 1* se presentan ejemplos en los que los Estados miembros:

- o siguieron íntegramente o en gran medida las sugerencias de la Comisión;
- o siguieron en parte las sugerencias de la Comisión, lo que dio lugar a acciones menos ambiciosas de lo que esta había recomendado;
- o mantuvieron esencialmente su propuesta inicial, a pesar de las sugerencias de la Comisión, justificando sus decisiones o remitiéndose a políticas nacionales complementarias que son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. En este último caso, la Comisión carece de control sobre estas acciones.

### Recuadro 1

#### Respuestas a las observaciones de la Comisión sobre los planes

##### Los Estados miembros siguieron las sugerencias de la Comisión

**Francia:** La Comisión invitó a las autoridades francesas a que incrementaran los pagos a la agricultura ecológica en el marco del régimen ecológico para hacerla más atractiva y recompensar unos beneficios ambientales superiores. Las autoridades francesas modificaron el régimen ecológico en consecuencia.

**España:** La Comisión invitó a las autoridades españolas a que aumentaran la proporción de superficie que debe ser objeto de rotación anual de cultivos en los regímenes ecológicos. Las autoridades españolas aumentaron el porcentaje mínimo del 40 % al 50 %.

##### Los Estados miembros siguieron en parte las sugerencias de la Comisión

**Irlanda:** La Comisión señaló el modesto valor medioambiental de algunas de las prácticas propuestas para el único régimen ecológico propuesto por Irlanda. Aunque las autoridades irlandesas reforzaron los requisitos de algunas prácticas, mantuvieron mayormente el régimen ecológico original, ya que su estrategia se centraba en maximizar la participación de los agricultores.

**España:** La Comisión invitó a España a que aumentara del 5 % al 10 % el porcentaje mínimo de ahorro de agua que debía obtenerse mediante la mejora de los sistemas de riego no agrícola existentes. Al final, dicho porcentaje se fijó en el 7 %.

### Los Estados miembros mantuvieron esencialmente sus propuestas iniciales

**España:** La Comisión recomendó que se incluyeran más regiones en las acciones de alternativas al control químico de plagas. Las autoridades españolas no modificaron el plan, pues consideraron que la agricultura ecológica —prevista en todas las regiones— ya contribuía al objetivo.

**Francia:** La Comisión animó encarecidamente a Francia a que aumentara la financiación del Feader para el medio ambiente y el clima por encima del nivel mínimo exigido por el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. El cambio fue insignificante, ya que las autoridades francesas observaron que habían cumplido los requisitos legales.

### Referencias a políticas nacionales no incluidas en los planes

**Irlanda:** La Comisión consideró que las medidas del Plan para hacer frente a la presión del sector lácteo sobre el medio ambiente y el clima podrían no ser suficientes. Irlanda hizo referencia a varias iniciativas nacionales complementarias para abordar estas cuestiones, como las integradas en el Plan de Acción Climática de Irlanda. La Comisión no tiene control alguno sobre estas acciones.

**35** Un [informe encargado por el Parlamento Europeo](#), que abarca todos los objetivos de la PAC, incluidos el clima y el medio ambiente, concluye también que las respuestas de los Estados miembros a las cartas de observación indican una voluntad relativamente menor de aplicar las observaciones, en aquel momento más sustanciales, formuladas por la Comisión Europea. El informe señala que los Estados miembros dieron varias razones para ello, entre ellas la mayor subsidiariedad que rige el actual período de la PAC, la limitación del marco jurídicamente vinculante y la necesidad de aprobar los planes lo antes posible. También hace referencia al paso de utilizar las intervenciones de la PAC para atender las necesidades a utilizar instrumentos políticos ajenos a la PAC, como las políticas nacionales. La Comisión confirmó que no se habían introducido cambios radicales o estructurales en los planes a raíz de las observaciones. También se refirió al hecho de que los Estados miembros pretendan alcanzar sus objetivos movilizando recursos al margen de los planes o a través de políticas e instrumentos nacionales<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, [Centro multimedia del Parlamento Europeo \(europa.eu\)](#), 29.6.2023, a partir del minuto 9'25".



## En general, los planes aprobados son más ecológicos, pero no se trata de un cambio sustancial

**36** La nueva arquitectura verde contribuye a que los planes sean más ecológicos (véase el apartado 27). Hemos comprobado si los planes aprovechaban este potencial y mostraban un aumento «sustancial» de la ambición en los tres elementos principales de la «arquitectura verde» en comparación con el período anterior.

### Condicionalidad reforzada

**37** Los cuatro Estados miembros que analizamos habían introducido requisitos para las BCAM y los RLG más estrictos que los existentes para la condicionalidad en la PAC anterior (véase la *ilustración 9*). En el *recuadro 2* se ofrecen algunos ejemplos. En el *anexo II* se comparan los dos períodos de la PAC.

#### Recuadro 2

##### Ejemplos de requisitos más estrictos en los planes

En España y Francia, las franjas de protección en las márgenes de los ríos deben tener ahora una cubierta vegetal, lo cual ayuda a retener el agua y a proteger el suelo de la percolación de plaguicidas.

En Irlanda, España y Polonia, se ha ampliado el ancho de las franjas de protección.

En los cuatro Estados miembros examinados, se ha ampliado la zona sujeta a los requisitos para reducir la erosión del suelo.

**38** Las nuevas BCAM y los cuatro requisitos ecológicos actualizados (véase el apartado 24) introducen cambios potencialmente positivos, como la rotación obligatoria de cultivos, pero los planes de los veintisiete Estados miembros no aprovecharon plenamente el beneficio potencial para el medio ambiente y el clima por dos motivos.

**39** En primer lugar, los Estados miembros utilizaron las disposiciones del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC para reducir la aplicabilidad de algunos requisitos o retrasar su aplicación. Por ejemplo, todos los Estados miembros eximieron a algunos beneficiarios del requisito de rotación de cultivos (BCAM 7), y veinticuatro lo hicieron por lo que respecta al porcentaje mínimo de superficies o elementos no productivos (BCAM 8). Dieciséis Estados miembros aplazaron el requisito de proteger las turberas y los humedales (BCAM 2) hasta 2024 o 2025, ya que las zonas no estaban totalmente cartografiadas. Entre ellos se encuentran Irlanda y Polonia, que son grandes emisores de GEI procedentes de la agricultura en turberas<sup>12</sup>.

**40** En segundo lugar, los Estados miembros disponen de flexibilidad para definir las BCAM. No siempre lo hicieron de forma que se maximizara su potencial medioambiental y climático (véanse ejemplos en el **recuadro 3**). En ambos casos, los Estados miembros alegaron consideraciones como la necesidad de preservar la rentabilidad de determinadas explotaciones y la falta de mercado para cultivos alternativos.

### Recuadro 3

#### Los Estados miembros no aprovechan todo el potencial de algunas BCAM

La BCAM 7 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece una rotación anual de cultivos, una práctica beneficiosa para la calidad del suelo. En sus planes, la mayoría de Estados miembros —incluidos los cuatro que seleccionamos para nuestra auditoría— exigen a los beneficiarios que roten el cultivo principal solo al cabo de tres años, o que roten el cultivo principal cada año solo en una parte de sus tierras agrícolas.

Veintidós Estados miembros, entre ellos Irlanda y Polonia, han establecido en sus planes que el porcentaje de pastos permanentes en la superficie agrícola total (BCAM 1) debe respetarse a escala nacional. Se considera mejor fijarla a nivel regional —como en España y Francia— o de explotación, ya que ello restringe los cambios en el uso del suelo<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Greifswald Mire Centre, *Briefing paper on the role of peatlands in the new European Common Agricultural Policy (CAP)*, noviembre de 2019.

<sup>13</sup> Comisión Europea, *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources) SWD(2021) 425 final*, diciembre de 2021, p. 34; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Resolución de 7 de diciembre de 2022*, p. 188171; Comisión Europea,

## Regímenes ecológicos

**41** En nuestro examen de los cuatro planes seleccionados, comprobamos que los regímenes ecológicos de Irlanda y Francia eran en su mayoría una continuación de las prácticas agrícolas ecológicas ya existentes. En España y Polonia, encontramos ejemplos que hacían posible la expansión de prácticas ecológicas, pero ningún dato que permitiera evaluar el cambio global aportado por los regímenes ecológicos (véase el [recuadro 4](#)).

### Recuadro 4

#### Distinto potencial de cambio en los regímenes ecológicos

##### Ejemplo de expansión de prácticas ecológicas

- Varios regímenes ecológicos españoles respaldan el recubrimiento de determinados tipos de tierras agrícolas, como olivares, viñedos y huertos, con vegetación o restos de poda, mejorando así el suelo y reduciendo la erosión. Estos regímenes ecológicos han permitido ampliar la superficie cubierta por esta práctica de 1,3 millones de hectáreas a 2,4 millones de hectáreas.

##### Continuidad de prácticas agrícolas existentes

- Un estudio reciente<sup>14</sup> ha revelado que casi todos los agricultores (99,9 %) de Francia pueden recibir un pago sin cambiar sus prácticas.
- En Irlanda, el nuevo porcentaje de ayuda es un porcentaje fijo único que se concede a los agricultores que apliquen dos prácticas estándar o una práctica mejorada, a elegir de una lista de ocho prácticas. Las autoridades irlandesas nos explicaron que el 91 % de los agricultores ya cumplían una opción mejorada antes del inicio del nuevo período de la PAC.
- Así lo confirmaron los comentarios que recabamos sobre el terreno de agricultores de Francia e Irlanda. Los doce agricultores que visitamos y que habían solicitado un régimen ecológico nos informaron de que estos regímenes representaban una continuación de prácticas que ya venían utilizando.

---

[Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027](#), noviembre de 2023, p. 538.

<sup>14</sup> Lassalas M. *et al.*, *The declination of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious*. Contribución al XVII Congreso de la EAAE en Rennes (Francia), 29 de agosto–1 de septiembre de 2023.

**42** Los regímenes ecológicos son voluntarios y su impacto dependerá de su aceptación por los agricultores. Puede resultar difícil garantizar tanto una alta aceptación como una mayor ambición. En Alemania, por ejemplo, la aceptación es especialmente baja. Según nuestras estimaciones, solo se ha utilizado el 66 % de la superficie prevista. Las autoridades modificaron el plan el 30 de noviembre de 2023, suavizando algunos requisitos medioambientales y aumentando el porcentaje de pago para generar una mayor aceptación.

### **Contribución del Feader al medio ambiente y al clima**

**43** Examinamos el diseño de las principales intervenciones del Feader en los cuatro planes que revisamos: «compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión», «apoyo a zonas con limitaciones naturales» y «apoyo a zonas con desventajas específicas» a fin de evaluar su potencial para proporcionar beneficios medioambientales y climáticos. Estas intervenciones representan más del 80 % del presupuesto del Feader asignado al clima y al medio ambiente en los planes. El 20 % restante procede de medidas de inversión que pueden contribuir al clima y el medio ambiente pero que a menudo se definen de forma muy amplia, lo que dificulta la evaluación de esta contribución y la comparación de períodos.

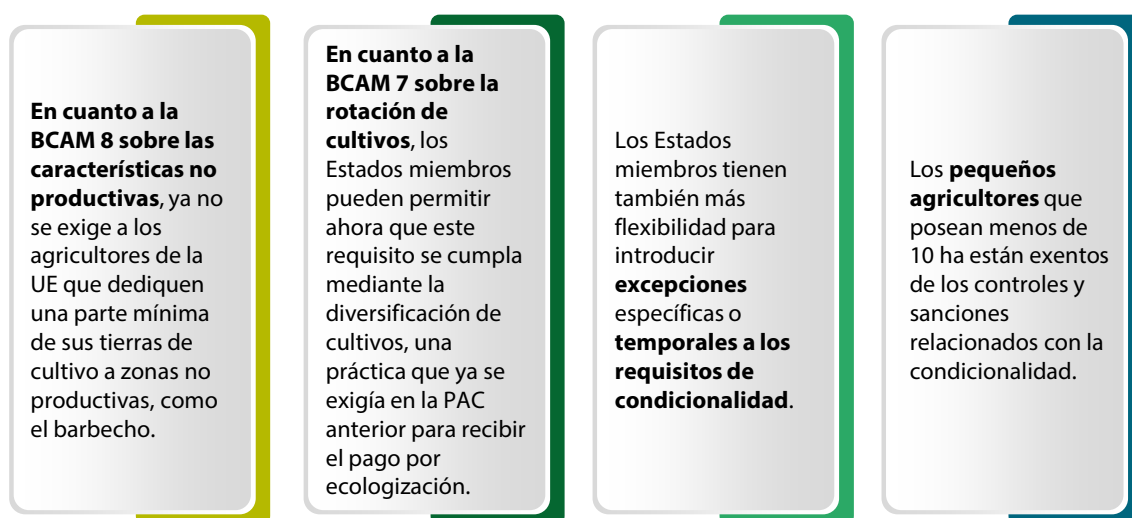
**44** Nuestro análisis muestra que ha aumentado la superficie subvencionada para la agricultura ecológica y que se han incluido algunas intervenciones ecológicas del Feader nuevas y positivas, como una intervención que recompensa el estado de los hábitats (basada en los resultados) en Irlanda o una nueva intervención para aumentar la biodiversidad en las tierras de cultivo en Polonia. Aun así, muchas de las intervenciones del Feader son similares a las del período anterior.

**45** Los indicadores de rendimiento han cambiado significativamente entre los dos períodos de la PAC, debido en parte a su nueva arquitectura ecológica. Esto imposibilita el uso de tales indicadores para establecer comparaciones significativas de las ambiciones ecológicas entre los períodos de las intervenciones del desarrollo rural.

## En respuesta a las peticiones de los agricultores, la UE ha reducido los requisitos de condicionalidad

**46** Durante el primer trimestre de 2024, los agricultores de toda la UE organizaron manifestaciones de protesta contra una amplia variedad de problemas, como la configuración de la PAC para el período 2023-2027. En respuesta a las peticiones de los agricultores, la Comisión propuso un Reglamento que flexibiliza algunos requisitos de condicionalidad. Fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en mayo de 2024 (véase la [ilustración 13](#)).

### Ilustración 13 - Medidas que reducen la condicionalidad en 2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento \(UE\) 2024/1468](#).

**47** Aunque los cambios introducidos facilitan a los agricultores el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad, también aportan menos beneficios medioambientales y climáticos. Por ejemplo, la rotación de cultivos (BCAM 7) debía aportar beneficios adicionales para la calidad del suelo, pero ahora es opcional. La BCAM 8 tenía por objeto mejorar la biodiversidad exigiendo que un porcentaje de tierra se dedicara a elementos no productivos, si bien esta condición ya no es obligatoria. En cambio, los Estados miembros deben ofrecer apoyo en ámbitos no productivos y la creación de nuevos elementos del paisaje mediante ecorregímenes. No obstante, estos revisten un carácter voluntario para el agricultor, probablemente vayan en detrimento a otras medidas ecológicas, y ya no existe la obligación de tener una cuota mínima de superficie no productiva.

## Los planes no se atienen bien a los objetivos y metas del Pacto Verde

**48** El Pacto Verde Europeo considera la PAC 2023-2027 una herramienta clave para respaldar los esfuerzos por atajar el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad. Comprobamos si:

- se reflejaron en la legislación sobre la PAC los objetivos del Pacto Verde (véanse los apartados **06** y **07**);
- la evaluación de los planes por parte de la Comisión garantizó el ajuste de los mismos a los objetivos del Pacto Verde;
- los planes contribuyen de forma significativa a los objetivos del Pacto Verde;
- los planes incluyen prácticas agrícolas clave beneficiosas para los objetivos más amplios del Pacto Verde.

## Los objetivos del Pacto Verde Europeo no se integraron en la legislación sobre la PAC

**49** Cinco objetivos del Pacto Verde relevantes para la agricultura guardan relación con el clima y el medio ambiente, tal como se muestra en la **ilustración 4**. Hemos evaluado cómo se incorporaron estos objetivos en la legislación sobre la PAC.

**50** La legislación sobre la PAC se diseñó al tiempo que se elaboraba el Pacto Verde (véase la **ilustración 5**). La legislación sobre la PAC fue propuesta por la Comisión en junio de 2018 y adoptada en diciembre de 2021. La **Comunicación sobre el Pacto Verde** se publicó en diciembre de 2019. Los cuatro objetivos cuantificados y no vinculados del Pacto Verde para el medio ambiente se establecieron en mayo de 2020 en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre la Biodiversidad de la UE. En julio de 2021, entró en vigor la **Legislación Europea sobre el Clima**, que introdujo el objetivo vinculante del Pacto Verde de reducir las emisiones de GEI en un 55 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990.

**51** El Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC menciona que estos deben contribuir a los objetivos del Pacto Verde<sup>15</sup>, pero no introduce requisitos específicos a tal fin. Tal como señalan varios estudios<sup>16</sup>, la importancia de los objetivos del Pacto Verde no se refleja en la nueva legislación de la PAC.

### **Al carecer de estimaciones cuantificadas, la Comisión no pudo medir la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde Europeo**

**52** Examinamos cómo evaluó la Comisión la coherencia de los planes con los objetivos del Pacto Verde para 2030.

**53** El Reglamento no exige a los Estados miembros que incluyan en sus planes objetivos o contribuciones estimadas de la PAC al Pacto Verde, y tampoco se lo pidió la Comisión. Sin embargo, en el caso de la agricultura ecológica, la legislación exigía a los Estados miembros que utilizaran un indicador de resultados que permitiera evaluar la contribución de los planes al objetivo del Pacto Verde. Aparte de la agricultura ecológica y de algunas excepciones (véase el [recuadro 5](#) como ejemplo), los Estados miembros no facilitaron ninguna estimación de la contribución prevista de sus planes a los objetivos del Pacto Verde (véase el [anexo IV](#)). Los cuatro Estados miembros de nuestra muestra alegaron problemas como la falta de definiciones y métodos comunes para realizar tales estimaciones.

---

<sup>15</sup> Considerandos 122 y 123, y artículo 109, apartado 2, letra a), inciso v), del [Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC](#).

<sup>16</sup> Cuadros-Casanova I. *et al.*, *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, enero, 2023; Guyomard H. *et al.*, *Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources*. Parlamento Europeo, 2020.

## Recuadro 5

### Contribución de los planes a un objetivo del Pacto Verde

El plan francés afirma que, según las estimaciones de la asociación de investigación CITEPA, las medidas incluidas en el plan permitirán reducir las emisiones agrícolas de GEI entre un 9 % y un 11 % en 2030 con respecto a su nivel de 2015. Ello se conseguiría mediante:

- una reducción del 10-12 % de las emisiones de óxido nitroso;
- una reducción del 9-12 % de las emisiones de metano.

**54** La Comisión pidió a los Estados miembros que incluyeran «valores nacionales explícitos» para los objetivos medioambientales del Pacto Verde en sus planes, que debían abarcar todas las acciones de los Estados miembros, no solo la PAC. Como también puso de manifiesto un estudio encargado por el Parlamento<sup>17</sup>, a pesar de las peticiones de la Comisión, la mayoría de los Estados miembros no incluyeron valores nacionales en sus planes, salvo en el caso de la agricultura ecológica (véase el [anexo IV](#)).

**55** Los Estados miembros facilitaron explicaciones cualitativas sobre la consonancia de sus planes con los objetivos del Pacto Verde, aportando distintos grados de detalle. La Comisión también consideró cuatro indicadores de resultados asociados a los objetivos medioambientales del Pacto Verde<sup>18</sup> (véase el [anexo V](#)).

**56** Nuestro examen de la evaluación de la Comisión sobre cómo se atienden los planes a los objetivos del Pacto Verde para 2030 revela que la Comisión no puede medir el alcance de su contribución, salvo en el caso de la agricultura ecológica, por lo que no puede comprobar si se atienden a los objetivos.

---

<sup>17</sup> Münch A. *et al.*, 2023, p. 65.

<sup>18</sup> Comisión Europea, [Analysis of links between CAP Reform and Green Deal](#), mayo de 2020.



## La consecución de los objetivos del Pacto Verde depende en gran medida de medidas ajenas a la PAC

**57** Para evaluar la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde, examinamos los objetivos 2023-2027 fijados para los indicadores de resultados de la PAC asociados (véase el [cuadro 1](#)) y los requisitos de condicionalidad. Estos indicadores de resultados son los que la Comisión consideró asociados a los objetivos del Pacto Verde (véase el apartado [55](#)), más dos indicadores de resultados adicionales, que consideramos pueden asociarse íntegramente a la reducción de las emisiones de GEI.

**Cuadro 1 – Indicadores de resultados para los objetivos del Pacto Verde en los Estados miembros seleccionados**

Objetivos para el período de la PAC 2023-2027	R.29 — Desarrollo de la agricultura ecológica (% de la superficie agrícola total)	R.22 — Gestión sostenible de nutrientes (% de la superficie agrícola total)	R.24 — Uso sostenible y reducido de plaguicidas (% de la superficie agrícola total)	R.34 — Preservación de elementos paisajísticos (% de la superficie agrícola total)	R.13 — Reducción de las emisiones en el sector ganadero (% del total de unidades ganaderas)	R.14 — Almacenamiento de carbono en el suelo y en la biomasa (% de la superficie agrícola total)
<b>Irlanda</b>	7,5 %	42,4 %	7,5 %	4,7 %	—	8,9 %
<b>España</b>	5,1 %	5,6 %	4,6 %	0,3 %	0,1 %	32,1 %
<b>Francia</b>	11,7 %	1,1 %	61,1 %	0,3 %	—	26,2 %
<b>Polonia</b>	4,5 %	27,0 %	9,4 %	0,2 %	—	38,0 %
<b>Porcentaje agregado de la UE</b>	<b>10 %</b>	<b>15,2 %</b>	<b>26,8 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>35,1 %</b>

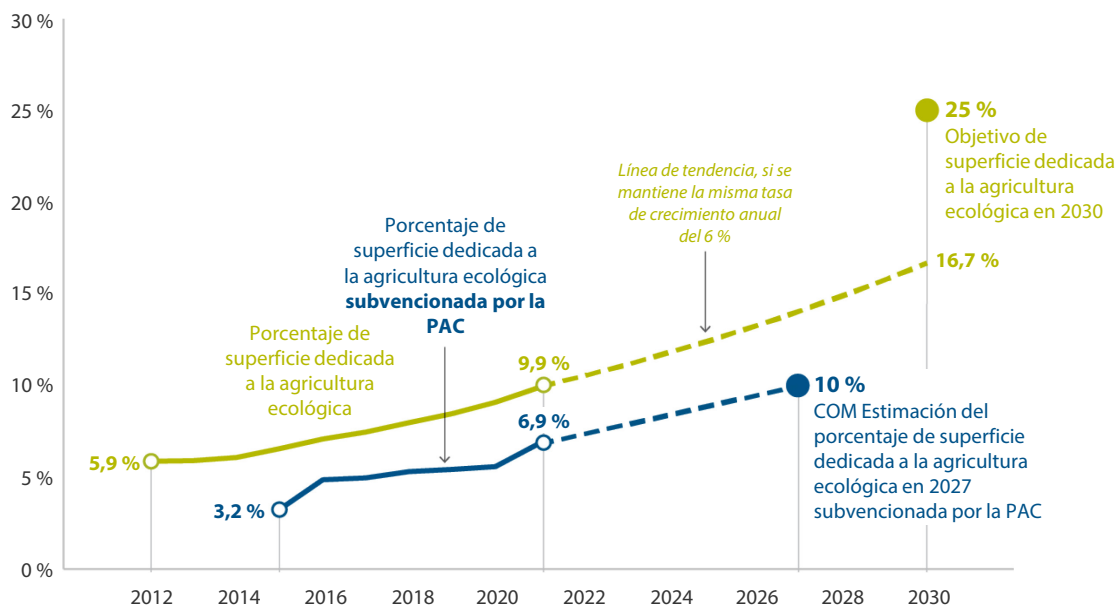
*Nota:* Los objetivos mostrados son los resultantes de los primeros planes aprobados y dependen de la elección de medidas de cada Estado miembro. Estos objetivos muestran el hito más alto previsto durante el período de la PAC 2023-2027.

*Fuente:* Planes estratégicos de la PAC.

**58** En cuanto a la agricultura ecológica, la Comisión utilizó los valores objetivo de los planes para el indicador de resultados R.29 para estimar que en 2027 se cultivará ecológicamente el 10 % de la superficie agrícola de toda la UE con las ayudas de la PAC. A pesar de que la PAC 2023-2027 prevé un aumento significativo de la superficie que recibe ayudas, el objetivo del Pacto Verde de que en 2030 el 25 % de las tierras se dediquen a la agricultura ecológica parece muy difícil de alcanzar (véase la [ilustración 14](#)). Nuestro reciente [Informe Especial 19/2024](#) sobre la agricultura ecológica en la UE ha puesto de manifiesto que, para alcanzar este objetivo, la adopción de prácticas de

agricultura ecológica debería duplicarse. La AEMA señala que es «muy improbable» que se alcance el objetivo del 25 % en 2030.

#### Ilustración 14 – Porcentaje de la superficie agrícola de la UE dedicada a la agricultura ecológica de 2012 a 2021, y objetivos (para 2027 y 2030)

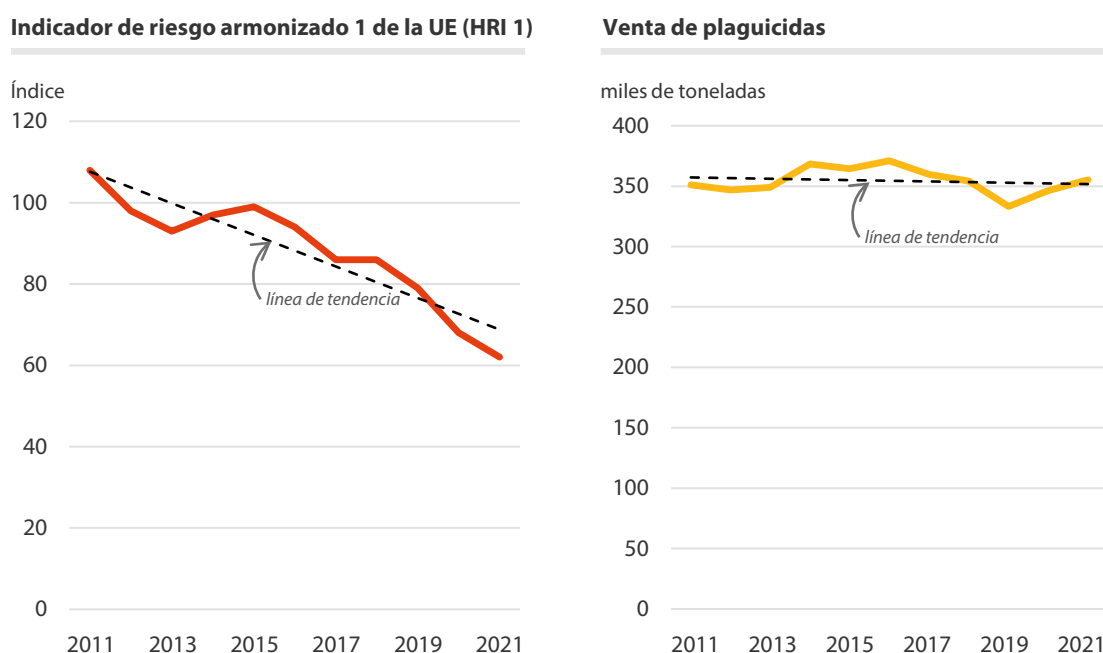


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión y de Eurostat y de los planes.

**59** De acuerdo con los planes, el 15,2 % de la superficie agrícola de la UE debería ser objeto de una gestión sostenible de los nutrientes en 2027 (indicador de resultados **R.22**). Esto guarda relación con el objetivo del Pacto Verde de reducir en un 50 % las pérdidas de nutrientes para 2030. La condicionalidad, y en particular el RLG que aplica la Directiva sobre nitratos, también son relevantes para alcanzar el objetivo del Pacto Verde, pero en nuestro reciente [Informe Especial 19/2023](#) concluimos que, en la PAC 2023-2027, no se han introducido suficientes cambios en las normas de condicionalidad para la protección del suelo. Un [estudio reciente de la AEMA](#) afirma que, desde 2000, se ha avanzado poco en términos de concentración de nitrógeno en las aguas subterráneas, y que sigue siendo poco probable, aunque incierto, que las pérdidas de nutrientes en las aguas subterráneas disminuyan en un 50 % para 2030 en toda la UE.

**60** La condicionalidad, en particular los RLG relativos al uso de productos fitosanitarios y la rotación obligatoria de cultivos, es relevante para el objetivo del Pacto Verde de reducir en un 50 % el uso y el riesgo total de los plaguicidas para 2030. Los Estados miembros también se proponen dedicar el 26,8 % de la superficie agrícola de la UE al uso sostenible y reducido de plaguicidas (indicador de resultados **R.24**). La Comisión informó de que, en su examen de los planes, no identificó ningún régimen ecológico cuya aplicación se fuera a priorizar en zonas con un elevado uso y riesgo de plaguicidas<sup>19</sup>. Además, aunque el «indicador de riesgo armonizado de la UE», seguido por Eurostat, muestra un progreso continuo (véase la *ilustración 15*), ya informamos en nuestro *Informe Especial 05/2020* de que la metodología sobrestima la reducción del riesgo en el uso de plaguicidas. En realidad, las ventas de plaguicidas (en términos de toneladas) se han mantenido relativamente constantes desde 2011 (véase la *ilustración 15*). El anuncio de que se retirará la propuesta de *Reglamento sobre el uso sostenible de los plaguicidas* (véase el apartado **07**) representa un nuevo reto para la consecución del objetivo del Pacto Verde.

### Ilustración 15 – Indicador del uso y el riesgo de plaguicidas y de ventas de plaguicidas en la EU-27 (2011-2021)



Fuente: Comisión Europea, a partir de datos de Eurostat.

<sup>19</sup> Comisión Europea, , *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, noviembre de 2023, p. 561.

**61** La consecución del objetivo del Pacto Verde de destinar el 10 % de la superficie a elementos paisajísticos de gran diversidad (incluidas algunas tierras en barbecho) dependerá en gran medida de que se supere con creces la superficie mínima exigida por la BCAM 8 (4 %), cuyas obligaciones se están reduciendo (véase el apartado **46**). Los regímenes ecológicos y las medidas de desarrollo rural de los planes tienen como objetivo preservar elementos paisajísticos en el 1,8 % de la superficie agrícola de la UE (indicador de resultados R.34). En sus cartas de observaciones a [España](#), [Francia](#) y [Polonia](#), la Comisión señaló que sus objetivos para este indicador eran demasiado bajos. A pesar de ello, aún son más bajos en los planes definitivos debido a factores como las sobrestimaciones iniciales. La Comisión reconoce que, en algunos casos, los objetivos recogidos en los planes parecen limitados<sup>20</sup> en lo que atañe a la protección de la biodiversidad y reconoce que los esfuerzos por aumentar la presencia de elementos paisajísticos de gran diversidad merecen más atención<sup>21</sup>.

**62** En cuanto a la mitigación del cambio climático, los planes incluyen medidas para combatir las emisiones de GEI tanto reduciendo las emisiones en la fuente (**R.13**) como potenciando los sumideros de carbono (**R.14**). El objetivo agregado de la UE para el indicador **R.13** muestra que deberían aplicarse medidas para reducir las emisiones en el sector ganadero solo al 2,4 % de la cabaña ganadera de la UE, que por sí sola es responsable del 58 % de las emisiones procedentes de la agricultura. Los Estados miembros adujeron razones como la dificultad de diseñar intervenciones vinculadas al número de cabezas de ganado o de calcular e informar sobre los logros. Según la [AEMA](#), el sector agrícola requiere importantes esfuerzos adicionales, dados sus escasos avances en los últimos años.

---

<sup>20</sup> Comisión Europea, [Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary](#), noviembre de 2023, p. 5.

<sup>21</sup> Comisión Europea, [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Resumen de los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027: esfuerzo conjunto y ambición colectiva](#), noviembre de 2023, p. 8.

**63** En cuanto al almacenamiento de carbono, el objetivo agregado de la UE para el indicador **R.14** es del 35 % (el porcentaje de tierra disponible en la que se aplicarán medidas). En cuanto a los Estados miembros seleccionados, la Comisión consideró que el objetivo de Irlanda (8,9 %) era bajo, pero Irlanda no lo modificó. Los nuevos requisitos de condicionalidad —en particular la BCAM 2 sobre la protección de las turberas— también contribuirán, tras el plazo de aplicación permitido (véase el apartado **39**), a las medidas de almacenamiento de carbono. La **AEMA** afirma que las proyecciones de GEI presentadas por los Estados miembros en marzo de 2023 prevén un nuevo aumento de la captura de carbono, pero no a un ritmo de crecimiento que permita alcanzar el nivel objetivo en 2030.

**64** En su informe sobre el esfuerzo conjunto para 2023, la Comisión afirma que, en el caso de la agricultura ecológica, los planes contribuyen de forma sustancial a los objetivos del Pacto Verde, y que, en lo que respecta a los demás objetivos, presentan un «buen potencial»<sup>22</sup>. Los estudios<sup>23</sup> han señalado que el diseño actual de la PAC puede no ser suficiente para alcanzar los objetivos, lo que corrobora nuestro análisis de los planes. Nuestra evaluación general es que, si bien contribuyen en cierta medida a los objetivos del Pacto Verde, el logro de estos depende en gran medida de acciones ajenas a la PAC.

---

<sup>22</sup> Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Resumen de los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027: esfuerzo conjunto y ambición colectiva*, noviembre de 2023, p. 6 a 9.

<sup>23</sup> OCDE, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, octubre de 2023, p. 11; Pe'er *et al.*, *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, junio de 2022; Cuadros-Casanova I. *et al.*, *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, enero de 2023.

## Algunas prácticas agrícolas esenciales para los objetivos del Pacto Verde Europeo no estaban suficientemente cubiertas en los cuatro planes seleccionados

**65** Aunque los planes definen el diseño de las políticas para el período 2023-2027, los retos climáticos y medioambientales relacionados con la agricultura presentan una naturaleza a largo plazo. El Pacto Verde establece que los planes «deben conducir a la utilización de prácticas sostenibles». La Comisión y los expertos han identificado varias prácticas clave, a muchas de las cuales se refirió la Comisión cuando se estaban elaborando los planes. Hemos examinado si los cuatro planes de nuestra muestra promovían tales prácticas.

**66** Constatamos que los planes contienen algunas prácticas clave relacionadas, por ejemplo, con el pastoreo extensivo, la gestión del estiércol, la agricultura de precisión, los cultivos de cobertura, el laboreo reducido y las acciones de preservación de la biodiversidad. No obstante, algunas otras prácticas clave apenas se contemplan en los cuatro planes que hemos revisado, tal como se muestra a continuación.

**67** Las emisiones de metano resultantes de la fermentación entérica son responsables de casi la mitad de las emisiones totales de GEI de la agricultura<sup>24</sup>. Sin embargo, muy pocas intervenciones de los cuatro planes abordan este ámbito (véase el apartado **62**). La restauración de las turberas también se ha reconocido como una forma eficaz de reducir las emisiones de GEI, tal y como se recoge en nuestro [Informe Especial 16/2021](#). Irlanda y Polonia poseen grandes extensiones de turberas, pero los planes apenas contemplan medidas de restauración

**68** Un [estudio de 2020 del Centro Común de Investigación \(JRC\)](#) hace referencia a otras medidas para hacer frente al cambio climático, como el uso de digestores anaerobios para la producción de biogás a partir de estiércol o los inhibidores de la nitrificación, que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y las pérdidas de nitratos. Dos de los cuatro Estados miembros de nuestra muestra incluyeron en sus planes acciones claras (Polonia) u opciones (España) sobre digestores anaerobios. Ninguno de los planes menciona explícitamente medidas sobre inhibidores de la nitrificación.

---

<sup>24</sup> [Agencia Europea de Medio Ambiente](#), octubre de 2023.

**69** La [Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE](#) señala que «la frecuencia y gravedad de los fenómenos climáticos y meteorológicos extremos está aumentando», y que el cambio a cultivos más adaptados a la sequía es una práctica fundamental pertinente. España ha planificado una intervención que incluye cultivos resistentes a la sequía, pero solo como opción, mientras que los otros tres planes de nuestra muestra no contienen medidas específicas que apoyen esta práctica. En algunos casos, los planes se basan en inversiones en infraestructuras de regadío, cuya eficacia a la hora de reducir el consumo total de agua no está clara<sup>25</sup>. El informe sobre el esfuerzo conjunto reconoce que el cambio a modelos de cultivo más resistentes a la sequía podría haberse impulsado más<sup>26</sup>.

**70** También se reconoce que, para hacer frente a fenómenos climáticos extremos, es más adecuado vincular los pagos a una combinación de prácticas adaptativas, pero la mayoría de los 28 planes<sup>27</sup>, incluidos tres de los cuatro Estados miembros de nuestra muestra, utilizan un enfoque más simple para los regímenes ecológicos. En cambio, Polonia ha introducido una combinación de prácticas con arreglo a la cual los agricultores deben combinar prácticas en un régimen ecológico basado en puntos.

**71** La agrosilvicultura es beneficiosa tanto para la biodiversidad como para la adaptación al cambio climático<sup>28</sup>. Tres de los cuatro planes contienen intervenciones específicas en el ámbito de la agrosilvicultura, pero la superficie cubierta es desconocida (Francia) o insignificante (Polonia y España), por ejemplo solo el 0,03 % de las tierras agrícolas en Polonia.

---

<sup>25</sup> Informe Especial 20/2021 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartados 77 y 78; OCDE (2023), [Policies for the Future of Farming and Food in Spain, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, OECD Agriculture and Food Policy Reviews](#), junio de 2023.

<sup>26</sup> Comisión Europea, [Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027](#), noviembre de 2023, p. 553.

<sup>27</sup> Devot A. *et al.*, [Research for AGRI committee, The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU](#), Parlamento Europeo, abril de 2023, p. 64.

<sup>28</sup> EPRS, [Agroforestry in the European Union](#), junio de 2020.

**72** Los planes contienen acciones beneficiosas para la biodiversidad a escala de explotación. No obstante, se considera que, para lograr un mayor impacto ambiental, es más eficaz la coordinación espacial de las actuaciones de los agricultores que las prácticas individuales descoordinadas en la explotación agrícola<sup>29</sup>. En general, la cooperación sigue estando poco desarrollada en los planes, tal como reconoció la Comisión en su [informe sobre el esfuerzo conjunto de los planes](#).

## **El marco de seguimiento ha mejorado, pero carece de elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico de la PAC**

**73** En este apartado, nos centramos en el marco de seguimiento de la PAC 2023-2027 aplicable al clima y al medio ambiente. Comprobamos si:

- o el marco establecido en el Reglamento incluye objetivos claros de la PAC e indicadores pertinentes;
- o los planes reflejan este marco de forma coherente y existen vínculos coherentes entre los indicadores y los objetivos.

## **Un marco de seguimiento simplificado, pero los objetivos carecen de claridad y los indicadores se centran más en las realizaciones que en los resultados**

**74** Examinamos los objetivos generales y específicos, así como los indicadores incluidos en la legislación de la PAC, para evaluar si permitirían informar sobre el rendimiento ecológico de la PAC. La PAC 2023-2027 armoniza tanto los objetivos específicos como los indicadores en los dos pilares, lo que representa una estructura simplificada en comparación con el período anterior.

---

<sup>29</sup> Pe'er *et al.*, [How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts](#), junio de 2022.



**75** Sin embargo, tal como señalamos en nuestro [Dictamen 07/2018](#), los propios objetivos específicos, incluidos los relacionados con el clima y el medio ambiente, no se definen de forma clara (por ejemplo, «contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible»), ni se traducen en metas cuantificadas. Estas cuestiones dificultan el seguimiento de la consecución de los objetivos específicos.

**76** En nuestro [Dictamen 07/2018](#) indicamos ya que unos objetivos de alto nivel insuficientemente enfocados no conducen al éxito operativo, y que el punto de partida de un sistema eficaz basado en el rendimiento debe contar con unos objetivos claros y específicos. Estudios recientes encargados por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo también concluyeron que los objetivos específicos de la PAC no están cuantificados a escala de la UE<sup>30</sup>.

**77** Además, tal como señalamos en nuestro [Dictamen](#), la mayoría de los indicadores de resultados reflejarían, en realidad, la realización, como puede ser el porcentaje de superficie, el número de animales o las explotaciones sometidas a intervenciones, pero no miden los efectos de las intervenciones en sí mismas. Por ejemplo, el indicador R.14 refleja la proporción de superficie agrícola utilizada con arreglo a los compromisos subvencionados para reducir las emisiones o mantener y mejorar el almacenamiento de carbono. Sin embargo, no ofrece ninguna información sobre la eficacia de las acciones ejecutadas.

### **En algunos planes faltan indicadores de resultados importantes y los vínculos con objetivos específicos varían considerablemente**

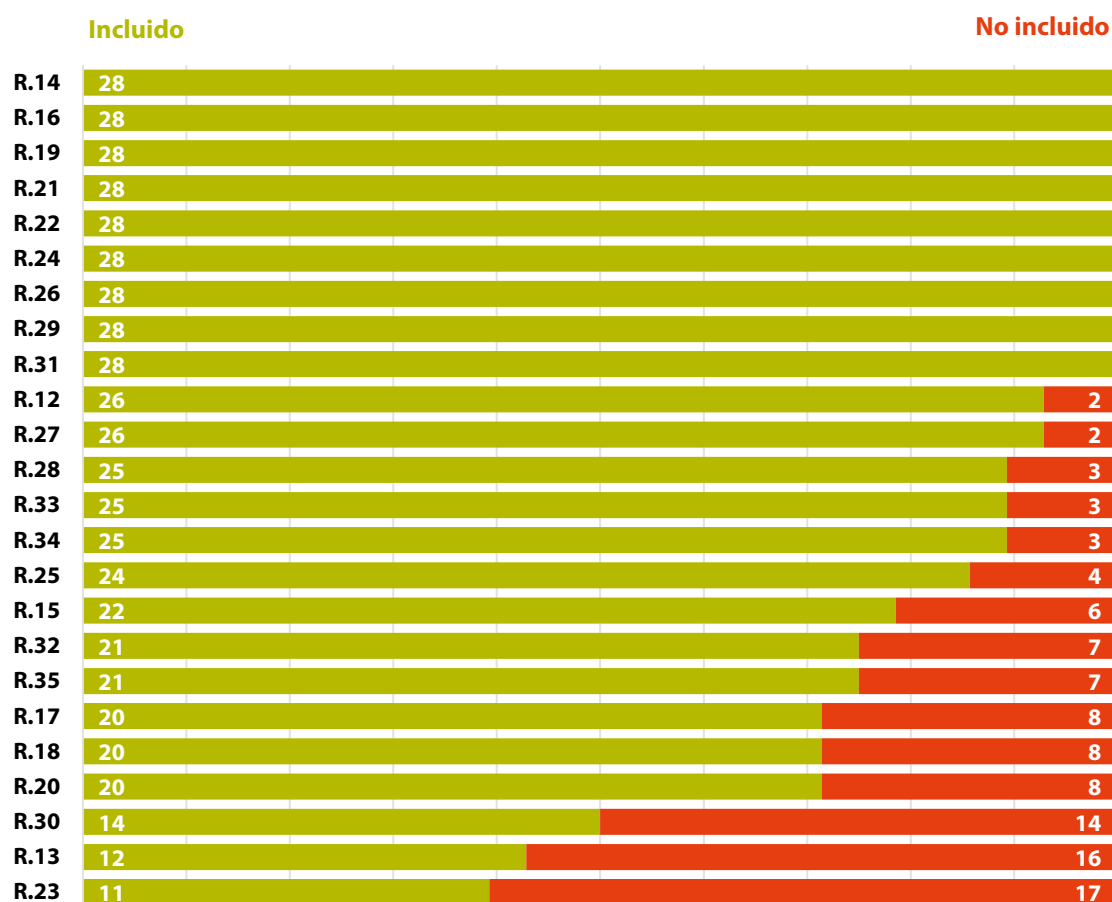
**78** Los Estados miembros disponían de cierta flexibilidad a la hora de aplicar el marco de seguimiento en sus planes. Examinamos el modo en que la Comisión comprobó si los indicadores climáticos y medioambientales eran coherentes con las evaluaciones de necesidades, los objetivos específicos y las intervenciones correspondientes de los Estados miembros.

**79** Se constató que los indicadores incluidos en los planes variaban de forma significativa entre todos los Estados miembros (véase la [ilustración 16](#)). En total, todos los Estados miembros seleccionaron 9 de los 24 indicadores climáticos y medioambientales.

---

<sup>30</sup> Münch, A. *et al.*, 2023.

## Ilustración 16 – Indicadores de resultados relacionados con el clima y el medio ambiente incluidos en los planes



*Nota:* Bélgica presentó un plan para Valonia y otro para Flandes.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**80** Cada uno de los cuatro Estados miembros seleccionados identificó prioridades clave para sus necesidades particulares, sobre la base de objetivos específicos. Sin embargo, en sus planes definitivos no incluyeron todos los indicadores pertinentes para esas prioridades, ya que no diseñaron intervenciones que alimentaran dichos indicadores. Por ejemplo, a pesar de clasificar la reducción de las emisiones de GEI como una prioridad, Irlanda, Francia y Polonia no incluyeron el R.13 (Reducción de las emisiones en el sector ganadero), ya que este indicador está pensado solo para intervenciones vinculadas al número de cabezas de ganado, que les resultaron difíciles de diseñar (véase el apartado 62). España considera prioritario el buen estado del agua en cantidad y calidad, pero no incluyó el indicador R.23 (Uso sostenible del agua). Este indicador está pensado solo para intervenciones por zonas, mientras que las contribuciones previstas para la gestión sostenible del agua en el plan español proceden en gran medida de inversiones, que no tienen un indicador específico sobre el uso del agua.

**81** De los 24 indicadores de resultados relacionados con el medio ambiente y el clima, solo 13 son obligatorios para la revisión del rendimiento por parte de la Comisión, que los utiliza para hacer un seguimiento de los avances, solicitar medidas correctoras o, en última instancia, reducir o suspender los pagos (véase el [anexo VI](#)). Inicialmente, la Comisión tenía previsto utilizar los 24 indicadores para la revisión del rendimiento, pero, durante el procedimiento legislativo, se redujeron a 13. De esos 13, solo siete fueron seleccionados por todos los Estados miembros. La reducción de los indicadores dificultará la realización de una revisión del rendimiento significativa y podría dar lugar a un trato incoherente de los Estados miembros.

**82** También examinamos la forma en que los Estados miembros vincularon los 24 indicadores de resultados a los objetivos específicos. La vinculación tiene por objetivo hacer posible el seguimiento de las relaciones causa-efecto. Constatamos un alto grado de variación en los vínculos establecidos por los Estados miembros. Esto puede dificultar el seguimiento de la contribución a los planes en la consecución de objetivos específicos en la UE.

## Conclusiones y recomendaciones

**83** Concluimos que los planes para 2023-2027 son más ecológicos que los del anterior período de la política agrícola común (PAC), pero no se ajustan a las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente, y faltan elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico.

**84** La arquitectura verde del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC permite una mayor ambición medioambiental y climática de la PAC. El nuevo sistema de condicionalidad amplía y refuerza el sistema de condicionalidad y ecológización de la PAC anterior. Los regímenes ecológicos y las intervenciones de desarrollo rural, que recompensan las prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, se basan en estos requisitos reforzados (apartados **23** a **27**).

**85** La PAC 2023-2027 concedió a los Estados miembros gran flexibilidad para reflejar la arquitectura verde en sus planes. El papel de la Comisión era asegurarse de que los planes mostraran «una mayor ambición», con el objetivo de lograr un aumento sustancial de la misma. La Comisión formuló observaciones sobre los proyectos de planes. Los cuatro Estados miembros de nuestra muestra respondieron a todas las observaciones de la Comisión, pero, por lo general, solo siguieron en parte las sugerencias de esta o explicaron por qué mantenían en esencia su propuesta inicial. En muchos casos, hicieron referencia a políticas nacionales complementarias sobre las que la Comisión no ejerce ninguna supervisión (apartados **28** a **35**).

**86** La forma en que la arquitectura verde se traduce en los planes determina su nivel de ambición. Para el nuevo sistema de condicionalidad, todos los Estados miembros hicieron uso de las exenciones a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, y dieciséis Estados miembros aplazaron la obligación de proteger las turberas y los humedales, utilizando las opciones establecidas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. Además, en ocasiones, los Estados miembros no aprovecharon todo el potencial de las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Los regímenes ecológicos voluntarios y las medidas de desarrollo rural no suelen traducirse en un cambio de las prácticas existentes. En general, nuestro análisis pone de manifiesto que los planes definitivos no muestran un aumento sustancial de la ambición ecológica en comparación con el período anterior (apartados **36** a **45**).

**87** Aunque los planes contienen algunas prácticas clave destinadas a abordar los retos climáticos y medioambientales a largo plazo, otras prácticas clave no se incluyen suficientemente en los cuatro planes de nuestra muestra (apartados [65](#) a [72](#)).

**88** El impacto real de los planes sobre el clima y el medio ambiente resulta afectado por las medidas recientes introducidas por la Comisión en respuesta a las peticiones de los agricultores y depende también del nivel de adhesión de los agricultores a los regímenes voluntarios (apartados [42](#) a [47](#)).

### **Recomendación 1 – Promover el intercambio de buenas prácticas «ecológicas» en los planes**

---

Para propiciar un uso más amplio de las buenas prácticas ecológicas en los planes, la Comisión debería fomentar los intercambios de buenas prácticas en materia de regímenes ecológicos y de prácticas y enfoques clave para afrontar mejor los retos climáticos y medioambientales a largo plazo.

**Fecha de aplicación prevista: 2025**

**89** A pesar de la importancia que el Pacto Verde tiene para la Comisión, constatamos que los planes no están plenamente en consonancia con los objetivos y metas de este. Se corroboran así las opiniones de las partes interesadas sobre el insuficiente ajuste entre la PAC y el Pacto Verde. El Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC hace referencia a algunos objetivos del Pacto Verde, pero no incluye metas específicas que deban alcanzarse en el marco de la PAC (apartados [49](#) a [51](#)).

**90** Además, el Reglamento no exige a los Estados miembros que incluyan en sus planes objetivos del Pacto Verde ni las contribuciones estimadas de la PAC para alcanzarlos. Salvo algunas excepciones, los Estados miembros no facilitaron en sus planes objetivos ni estimaciones, en parte debido a la falta de definiciones y metodologías comunes (apartados [52](#) a [53](#)). En consecuencia, la Comisión no pudo medir, salvo en el caso del aumento de las tierras destinadas al cultivo ecológico, la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde. Nuestro análisis muestra que la consecución de estos objetivos depende en gran medida de acciones ajenas a la PAC (apartados [54](#) a [64](#)).

## Recomendación 2 – Estimar la contribución de la PAC a los objetivos medioambientales y climáticos del Pacto Verde

---

En su informe al Parlamento Europeo y al Consejo, previsto para el 31 de diciembre de 2025, sobre la contribución de los planes a los compromisos medioambientales y climáticos de la UE, la Comisión debería incluir estimaciones cuantificadas de la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde.

**Fecha de aplicación prevista: 2025**

**91** Al carecer de una definición de «mayor ambición» o de un conjunto de criterios transparentes y mensurables, la Comisión no pudo demostrar el nivel de ambición medioambiental y climática de los planes, a pesar de la amplia evaluación cualitativa que llevó a cabo antes de aprobarlos (apartados **28** a **30**).

**92** En cuanto a la evaluación del rendimiento, constatamos que el nuevo marco de seguimiento de los objetivos climáticos y medioambientales representa una mejora en términos de coherencia, pero carece de los elementos necesarios para hacer un seguimiento eficaz del rendimiento. Los objetivos específicos carecen de claridad, y la mayoría de los indicadores comunes de resultados reflejan en realidad las realizaciones. En algunos planes faltan indicadores de resultados importantes, ya sea para reflejar las grandes prioridades de los Estados miembros, ya sea para efectuar la revisión del rendimiento, y los vínculos con los objetivos específicos varían mucho. Estos problemas de seguimiento del rendimiento dificultan la demostración de los logros de la PAC durante el período 2023-2027 (apartados **73** a **82**).

## Recomendación 3 – Reforzar el futuro marco de seguimiento de la PAC para el clima y el medio ambiente

---

Al elaborar su propuesta para la PAC posterior a 2027, la Comisión debe tener en cuenta la necesidad, señalada en el informe, de:

- evaluar cuáles de los objetivos climáticos y medioambientales de la UE podrían incorporarse a los objetivos cuantificados de la PAC, y cómo;
- aclarar cómo se utilizarán esos objetivos como criterios para evaluar los documentos de programación de la PAC de los Estados miembros;
- definir indicadores de resultados para seguir los avances hacia esos objetivos.

**Fecha de aplicación prevista: 2027.**

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 10 de julio de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy

*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – BCAM y RLG – correspondencia entre períodos

	2014-2020	2023-2027
Requisitos legales de gestión (RLG)		
	RLG	Mismos RLG + nuevo RLG 1 relativos a la Directiva sobre el agua y RLG 8 sobre el uso de plaguicidas - RLG relativos a la identificación y el bienestar de los animales
Buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM)		
Cambio climático	Ecologización. La proporción de pastos permanentes en relación con la superficie agraria total declarada por los agricultores no disminuye en más de un 5 % en comparación con la proporción de referencia de 2015	BCAM 1 La proporción de pastos permanentes en relación con la superficie agraria total a nivel nacional, regional, subregional, de agrupación de explotaciones o de explotación no disminuye en más del 5 % en comparación con la proporción de 2018
		BCAM 2 Protección de humedales y turberas
	BCAM 6. Mantenimiento de la materia orgánica del suelo, incluida la prohibición de quemar rastrojos de cultivo.	BCAM 3 Prohibición de quema de rastrojos
Agua y suelo	BCAM 1. Creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos	BCAM 4. Creación de franjas de protección en las márgenes de los ríos
	BCAM 2. Procesos de autorización de uso de agua para el riego.	Integrada en el nuevo RLG 1
	BCAM 3. Protección de las aguas subterráneas contra la contaminación	Integrada en el nuevo RLG 1
	BCAM 4. Cobertura del suelo	BCAM 6. Cobertura mínima del suelo para evitar suelos desnudos en los períodos más sensibles
	BCAM 5. Gestión del suelo para limitar la erosión	BCAM 5. Gestión del laboreo, reducción del riesgo de degradación y erosión del suelo, incluida la consideración de la pendiente
	Ecologización. Diversificación de cultivos (por encima de 10 ha y cuando menos del 75 % estén cubiertas de hierba)	BCAM 7. Rotación de cultivos en tierras de cultivo



Biodiversidad	Ecologización. 5 % de superficies de interés ecológico (SIE) en tierras de cultivo (por encima de 15 ha y cuando menos del 75 % estén cubiertas de hierba)	BCAM 8.1. 4 % de superficies dedicadas a elementos no productivos (por encima de 10 ha y cuando menos del 75 % estén cubiertas de hierba). Opciones para limitarlo al 3 % incluyendo superficies productivas hasta un total del 7 %
	BCAM 7. Conservación de elementos paisajísticos, prohibición de cortar setos y árboles durante la época de reproducción y cría de las aves, medidas para evitar las especies vegetales invasoras (opcional)	BCAM 8.2. Conservación de elementos paisajísticos, prohibición de cortar setos y árboles durante la época de reproducción y cría de las aves, medidas para evitar las especies vegetales invasoras (opcional)
	Ecologización. Prohibición de convertir o arar pastos permanentes situados en zonas designadas sensibles desde el punto de vista medioambiental por los Estados miembros en el marco de la red Natura 2000 y, cuando proceda, en zonas situadas fuera de Natura 2000	BCAM 9. Prohibición de convertir o arar los pastos permanentes declarados pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental en los espacios Natura 2000

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo. Presentación basada en Guyomard H. *et al.*, [How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener](#), 2023.

## Anexo II – Principales cambios en los requisitos de las BCAM para los cuatro planes de nuestra muestra

BCAM	Irlanda	España	Francia	Polonia
BCAM 1. Proporción de pastos permanentes	También se aplica a los agricultores ecológicos y a los pequeños agricultores. Normas reforzadas en lo que respecta a la autorización previa y las sanciones	Ratio fijada a escala regional (antes nacional). Autorización cuando la reducción se sitúa entre el 4 % y el 5 % (antes entre el 4,5 % y el 5 %). También se aplica a los agricultores ecológicos y a los pequeños agricultores	Necesidad de autorización cuando la reducción se sitúa entre el 2 % y el 5 % (antes entre el 2,5 % y el 5 %). También se aplica a los agricultores ecológicos y a los pequeños agricultores	También se aplica a los agricultores ecológicos y a los pequeños agricultores
BCAM 2. Protección de humedales y turberas	Comienzo en 2025. Condiciones pendientes de establecer	Comienzo en 2024. Prohibición de drenaje, conversión en tierras de cultivo y arado de pastos permanentes. En tierras de cultivo, solo se permite el laboreo superficial	Comienzo en 2025. Condiciones pendientes de establecer	Comienzo en 2025. Condiciones pendientes de establecer
BCAM 3. Prohibición de quema de rastrojos	Sin modificaciones sustanciales	Sin modificaciones sustanciales	Sin modificaciones sustanciales	Sin modificaciones sustanciales
BCAM 4. Franjas de protección en las márgenes de los ríos	Aumento del ancho de 2 a 3, 4 o 6 m	Aumento del ancho en algunas regiones (mínimo 5 metros) y cobertura con hierba. Incluidos algunos canales de riego no cubiertos	Mantenimiento del ancho (mínimo 5 metros) pero cubierto con hierba. Incluidos algunos canales de riego	La zona de protección es de 3 m y ahora se aplica a todos los fertilizantes y productos fitosanitarios
BCAM 5. Gestión del laboreo	Se añaden las parcelas de pastizales con una pendiente superior al 20 %.  La BCAM es más específica en cuanto al tiempo	Aumento de la superficie (la pendiente aplicable pasa del 15 % al 10 %)	Sin cambios	Aumento de la superficie (la pendiente aplicable pasa del 36 % al 14 %)
BCAM 6. Cobertura del suelo	La BCAM está más vinculada a determinados plazos, y comprende disposiciones que estaban incluidas en otra BCAM en 2014-2020 (gestión mínima de las tierras).	No se permite la labranza vertical y se restringe el período en que puede dejarse el suelo desnudo	Ahora, la obligación se aplica también a las zonas situadas fuera de las zonas vulnerables a los nitratos	La superficie mínima de suelo que debe cubrirse es del 80 % (antes era del 30 %). Ahora abarca todo el país

BCAM	Irlanda	España	Francia	Polonia
BCAM 7. Rotación de cultivos	Rotación del cultivo principal a nivel de parcela cada cuatro años, combinada con la diversificación de cultivos	Rotación a nivel de parcela al menos cada cuatro años o cultivo secundario cada año. Completada con una diversificación más estricta	A nivel de explotación, 35 % de rotación anual o cultivos secundarios cada año; a nivel de parcela, rotación del cultivo principal cada cuatro años o cultivos secundarios cada año	Al menos el 40 % de las tierras cultivables de la explotación deben rotar anualmente. No debe haber el mismo cultivo principal en la parcela durante más de tres años. La diversificación complementa la rotación y es más estricta
BCAM 8. Zonas de biodiversidad	Ampliado a los agricultores ecológicos. Prevé únicamente la opción de los elementos no productivos. También se aplica a los pastos permanentes	Ampliado a los agricultores ecológicos. Prevé la opción de elementos no productivos o una combinación de elementos productivos y no productivos	Ampliado a los agricultores ecológicos. Prevé la opción de elementos no productivos o una combinación de elementos productivos y no productivos	Ampliado a los agricultores ecológicos. Prevé la opción de elementos no productivos o una combinación de elementos productivos y no productivos
BCAM 9. Pastos permanentes sensibles	Sin modificaciones sustanciales	Sin modificaciones sustanciales	Aumenta la superficie protegida	Aumenta la superficie protegida

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## **Anexo III – Visión general de los trabajos de auditoría anteriores del Tribunal**

[Informe anual 2014 Capítulo 3](#) — Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

[Informe Especial 21/2017](#) — La ecologización

[Informe Especial 33/2018](#) — La lucha contra la desertificación en la UE

[Dictamen n.º 07/2018](#) — Dictamen relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020

[Informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2019](#) — Capítulo 4

[Informe Especial 18/2019](#) — Emisiones de gases de efecto invernadero

[Análisis 01/2020](#) — Seguimiento del gasto relacionado con el clima

[Informe Especial 05/2020](#) — Uso sostenible de productos fitosanitarios

[Informe Especial 13/2020](#) — Biodiversidad agrícola

[Informe especial 16/2021](#) — La política agrícola común y el clima

[Informe Especial 20/2021](#) — Uso sostenible del agua en la agricultura

[Informe especial 09/2022](#) — Integración de las cuestiones climáticas

[Informe Especial 18/2023](#) — Objetivos climáticos y energéticos de la UE

[Informe especial 19/2023](#) — Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo

[Informe Especial 19/2024](#) — Agricultura ecológica en la UE

## Anexo IV – Inclusión en los planes de valores nacionales para los objetivos del Pacto Verde y de la contribución estimada de los planes a dichos objetivos

	Agricultura ecológica	Pérdida de nutrientes	Plaguicidas	Elementos paisajísticos de gran diversidad	GEI (agricultura)
Bélgica (Flandes)	P	—	—	—	—
Bélgica (Valonia)	VN y P	—	—	—	VN
Bulgaria	VN y P	—	—	—	—
Chequia	P	—	—	—	—
Dinamarca	VN y P	—	—	—	VN
Alemania	VN y P	—	—	—	VN
Estonia	P	—	—	—	—
Irlanda	VN y P	VN	—	VN	VN y P
Grecia	P	—	—	—	—
España	VN y P	—	—	—	VN
Francia	VN y P	P	VN	—	P
Croacia	VN y P	—	—	—	—
Italia	VN y P	—	—	—	—
Chipre	VN y P	—	—	—	—
Letonia	VN y P	—	P	—	—
Lituania	VN y P	—	—	VN	—
Luxemburgo	VN y P	—	VN	—	VN
Hungría	VN y P	—	—	—	—
Malta	VN y P	VN	VN	VN	—
Países Bajos	P	—	—	—	—
Austria	VN y P	—	—	VN	—
Polonia	VN y P	—	VN	VN	—
Portugal	P	—	—	—	—
Rumanía	P	—	—	—	—
Eslovenia	VN y P	—	—	—	VN
Eslovaquia	VN y P	—	VN	VN	—
Finlandia	VN y P	—	—	—	—
Suecia	VN y P	—	—	—	—

*Nota:* «VN» significa que el plan de la PAC incluye un valor nacional para un objetivo del Pacto Verde. «P» significa que el plan de la PAC incluye la contribución estimada que aportaría a un objetivo del Pacto Verde. «—» significa que el plan de la PAC no incluye un valor nacional ni una contribución estimada del plan a un objetivo del Pacto Verde.

*Fuente:* planes estratégicos nacionales de la PAC

## Anexo V – Objetivos del Pacto Verde e indicadores de resultados asociados

Objetivos del Pacto Verde relacionados con el sector agrícola	Indicadores de resultados	Vinculación a un objetivo del Pacto Verde
Lograr que el 25 % de la superficie agrícola se dedique a la agricultura ecológica en 2030	R.29 — Desarrollo de la agricultura ecológica: porcentaje de superficie financiada por la PAC para la agricultura ecológica	Vínculo directo, según la Comisión
Reducir las pérdidas de nutrientes al menos un 50 % en 2030	R.22 — Gestión sostenible de los nutrientes: porcentaje de superficie objeto de compromisos	Asociado, según la Comisión
Reducir en un 50 % el uso y riesgo de plaguicidas químicos para 2030  Reducir en un 50 % el uso de plaguicidas de alto riesgo	R.24 — Uso sostenible y reducido de plaguicidas: porcentaje de superficie objeto de compromisos	Asociado, según la Comisión
Aumentar las tierras destinadas a la biodiversidad, incluida la superficie agrícola ocupada por elementos paisajísticos de gran diversidad	R.34 — Preservación de elementos paisajísticos: porcentaje de superficie objeto de compromisos	Asociado, según la Comisión
Contribución a la reducción del 55 % de las emisiones de GEI	R.13 — Reducción de las emisiones de GEI en el sector ganadero: proporción de unidades ganaderas objeto de compromisos  R.14 — Almacenamiento de carbono en suelos y biomasa: proporción de superficie objeto de compromisos	Puede asociarse, según el Tribunal de Cuentas Europeo

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento de trabajo de la Comisión «[Analysis of links between CAP Reform and Green Deal](#)» y elaboración posterior.

## Anexo VI – Notificación de los indicadores de resultados

Ref. IR	Descripción del IR	Pertinente para la revisión del rendimiento	Indicador de rendimiento esencial de la UE
R.12	<b>Adaptación al cambio climático:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados para mejorar la adaptación al cambio climático	No	No
R.13	<b>Reducción de las emisiones en el sector ganadero:</b> Porcentaje de unidades de ganado objeto de compromisos subvencionados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y/o de amoníaco, incluida la gestión del estiércol	Sí	No
R.14	<b>Almacenamiento de carbono en suelos y biomasa:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados para reducir las emisiones, o mantener y mejorar el almacenamiento de carbono (incluidos los pastos permanentes, los cultivos permanentes con cobertura vegetal permanente y las tierras agrícolas en humedales y turberas)	Sí	Sí
R.15	<b>Energía renovable procedente de la agricultura, la silvicultura y otras fuentes renovables:</b> Inversiones subvencionadas en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (en megavatios)	No	No
R.16	<b>Inversiones relacionadas con el clima:</b> Porcentaje de explotaciones agrícolas beneficiarias de las ayudas a la inversión de la PAC que contribuyen a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, así como a la producción de energía renovable o biomateriales	No	No
R.17	<b>Tierras forestadas:</b> Superficie subvencionada para forestación, agrosilvicultura y recuperación, con datos desglosados	Sí	Sí
R.18	<b>Ayudas a la inversión destinadas al sector forestal:</b> Inversión total para mejorar el rendimiento del sector forestal	No	No
R.19	<b>Mejora y protección de los suelos:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados beneficiosos para la gestión del suelo destinados a mejorar la calidad del suelo y la biota (como la reducción de la labranza, la cobertura del suelo con cultivos y la rotación de cultivos, incluso con leguminosas)	Sí	Sí
R.20	<b>Mejora de la calidad del aire:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados para reducir las emisiones de amoníaco	Sí	Sí
R.21	<b>Protección de la calidad del agua:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados relacionados con la calidad de las masas de agua	Sí	Sí
R.22	<b>Gestión sostenible de los nutrientes:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados relacionados con la mejora de la gestión de los nutrientes	Sí	Sí
R.23	<b>Uso sostenible del agua:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados para mejorar el balance hídrico	Sí	No
R.24	<b>Uso sostenible y reducido de plaguicidas:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos específicos subvencionados que conducen a un uso sostenible de los plaguicidas para reducir sus riesgos e impacto, incluidas las fugas	Sí	Sí

Ref. IR	Descripción del IR	Pertinente para la revisión del rendimiento	Indicador de rendimiento esencial de la UE
R.25	<b>Rendimiento medioambiental en el sector ganadero:</b> Porcentaje de unidades de ganado objeto de compromisos subvencionados para mejorar la sostenibilidad medioambiental	No	No
R.26	<b>Inversiones relacionadas con los recursos naturales:</b> Porcentaje de explotaciones agrícolas beneficiarias de ayudas de la PAC a las inversiones productivas y no productivas relacionadas con la protección de los recursos naturales	No	No
R.27	<b>Rendimiento en materia de medio ambiente y clima a través de la inversión en zonas rurales:</b> Número de operaciones que contribuyen a la sostenibilidad medioambiental y al logro de la mitigación del cambio climático y adaptación al mismo en las zonas rurales	No	No
R.28	<b>Resultados medioambientales y climáticos a través del conocimiento y la innovación:</b> Número de personas que se benefician del asesoramiento, la formación y el intercambio de conocimientos o que participan en grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) subvencionados por la PAC y relacionados con los resultados medioambientales y climáticos	No	No
R.29	<b>Desarrollo de la agricultura ecológica:</b> Porcentaje de la superficie agrícola utilizada (SAU) subvencionada por la PAC destinada a la agricultura ecológica, con datos desglosados entre mantenimiento y conversión	Sí	Sí
R.30	<b>Apoyo a la gestión forestal sostenible:</b> Porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios ecosistémicos	Sí	No
R.31	<b>Preservación de hábitats y especies:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos para apoyar la conservación o la recuperación de la biodiversidad, incluidas las prácticas de explotación agrícola de alto valor natural	Sí	No
R.32	<b>Inversiones relacionadas con la biodiversidad:</b> Porcentaje de explotaciones que reciben ayudas a la inversión de la PAC en favor de la biodiversidad	No	No
R.33	<b>Mejora de la gestión de Natura 2000:</b> Porcentaje del total de la superficie de Natura 2000 objeto de compromisos subvencionados	No	No
R.34	<b>Preservación de elementos paisajísticos:</b> Porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) objeto de compromisos subvencionados para la gestión de elementos paisajísticos, incluidos setos y árboles	Sí	Sí
R.35	<b>Preservación de las colmenas:</b> Porcentaje de colmenas subvencionadas por la PAC	No	No

Fuente: Anexos I y XIV del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).



# Abreviaciones

**AEMA:** Agencia Europea de Medio Ambiente

**BCAM:** Buenas condiciones agrarias y medioambientales

**DG Acción por el Clima:** Dirección General de Acción por el Clima

**DG Agricultura y Desarrollo Rural:** Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

**DG Medio Ambiente:** Dirección General de Medio Ambiente

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

**FEAGA:** Fondo Europeo Agrícola de Garantía

**GEI:** gas de efecto invernadero

**PAC:** política agrícola común

**PEP:** plan estratégico de la PAC

**RLG:** requisito legal de gestión

## Glosario

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

**Agricultura ecológica:** Enfoque agrícola basado en el uso de sustancias y procesos naturales para producir alimentos y piensos.

**Agrosilvicultura:** práctica que combina cultivos, árboles o ganado en la misma superficie de tierra.

**Biodiversidad:** variedad de organismos vivos, dentro de una especie, entre especies y entre ecosistemas, en un entorno determinado.

**Buena condición agraria y medioambiental:** Estado en el que los agricultores deben conservar toda la tierra agrícola, en especial las tierras no utilizadas actualmente para la producción, con el fin de recibir determinados pagos en el marco de la PAC. Incluye cuestiones como la gestión del agua y del suelo.

**CO<sub>2</sub> equivalente:** Medida comparable del impacto que las emisiones de gases de efecto invernadero tienen en el clima, expresada como el volumen de dióxido de carbono que, por sí solo, produciría los mismos efectos.

**Condicionalidad (*conditionality*):** Sistema que sustituye a la condicionalidad (*cross-compliance*) y a la ecologización en la PAC posterior a 2020 para promover prácticas agrícolas que beneficien al clima y al medio ambiente y que fomenten el bienestar de los animales y la seguridad alimentaria.

**Condicionalidad (*cross-compliance*):** Mecanismo en virtud del cual los pagos a los agricultores se condicionan al cumplimiento de los requisitos sobre medio ambiente, seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y gestión del suelo.

**Condicionalidad reforzada:** Sistema según el cual los pagos a los agricultores dependen de que utilicen prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente y de que fomenten el bienestar animal y la seguridad alimentaria. Sustituye a la ecologización y la condicionalidad en la política agrícola común a partir de 2023.

**Cultivo intermedio:** cultivo secundario y de crecimiento rápido que se realiza entre plantaciones sucesivas de cultivos de una variedad principal.

**Digestión anaeróbica:** proceso mediante el cual los microorganismos descomponen los residuos animales o alimentarios, en ausencia de oxígeno, para producir gas y fertilizantes.

**Ecologización:** Adopción de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente. También se emplea habitualmente para designar el correspondiente régimen de ayuda de la UE.

**Elementos paisajísticos:** vegetación natural o seminatural en tierras agrícolas que proporciona servicios ecosistémicos y contribuye a la biodiversidad.

**Fijación de nitrógeno:** proceso por el cual los cultivos transforman el nitrógeno del aire en amoníaco o compuestos nitrogenados relacionados en el suelo.

**Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural:** Fondo de la UE destinado a financiar la contribución de la UE a los programas de desarrollo rural.

**Fondo Europeo Agrícola de Garantía:** Fondo de la UE destinado a financiar los pagos directos a los agricultores y las medidas para regular o apoyar los mercados agrícolas.

**Franja de protección:** franja de tierra agrícola dedicada a la vegetación permanente que contribuye a controlar problemas medioambientales como los relacionados con la calidad del suelo y del agua.

**Gasto asignado:** gasto de la UE asignado a los distintos Estados miembros en el marco del proceso presupuestario.

**Humedal:** Terreno cubierto de agua durante todo el año o parte del mismo.

**Indicador de resultados:** Variable mensurable que proporciona información para valorar los efectos inmediatos de proyectos financiados en la población destinataria.

**Índice de aves agrarias:** Indicador de los cambios en el número y las especies de aves en las tierras de cultivo a lo largo del tiempo.

**Inhibidor de la nitrificación:** Producto químico que reduce las emisiones de óxido nitroso.

**Marco de rendimiento:** Hitos y metas definidos en un conjunto de indicadores para cada eje prioritario de un programa operativo (excepto la asistencia técnica).

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

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

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

**Pasto permanente:** Superficie agrícola en la que se cultivan gramíneas u otros forrajes herbáceos durante más de cinco años consecutivos.

**Plan estratégico de la PAC:** documento elaborado por un Estado miembro de la UE en el marco de la política agrícola común posterior a 2020, en el que se expone cómo se propone alcanzar sus metas con arreglo a los objetivos generales de la política.

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

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

**Régimen ecológico:** Régimen de pagos directos, introducido en las propuestas para la política agrícola común posterior a 2020, para financiar a los agricultores comprometidos con prácticas agrícolas respetuosas con el clima y el medio ambiente.

**Requisito legal de gestión:** Norma nacional o de la UE que regula la gestión de las tierras agrícolas para proteger la salud pública, la sanidad animal y vegetal, el bienestar de los animales y el medio ambiente.

**Sumidero de carbono:** bosque, océano u otro entorno natural que absorbe y retiene dióxido de carbono de la atmósfera.

**Superficie agrícola utilizada:** Superficie total de tierra agrícola, que comprende la tierra cultivable, los pastos permanentes, los cultivos permanentes y los huertos familiares.

**Superficie de interés ecológico:** Tierras de cultivo reservadas a prácticas e instrumentos agrícolas que mejoren la biodiversidad en las explotaciones, como parte de la admisibilidad para los pagos de ecologización.

**Turbera:** Tipo de humedal con una gruesa capa de suelo orgánico especialmente rica en materia orgánica.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2024-20>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2024-20>

## Equipo auditor

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, asistido por Kristian Sniter, jefe de Gabinete y Matteo Tartaggia, agregado de Gabinete; Florence Fornaroli, gerente principal; Xavier Ignasi Farrero, jefe de tarea; Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Zalega y Daniela Jinaru, auditores, y Austin Maloney, becario. Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak y Tomasz Surdykowski prestaron asistencia lingüística. Alexandra-Elena Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



*De izquierda a derecha:* Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Zalega, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski y Barbara Knapiak.

# DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

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

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

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

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

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

Ilustración 8 – Iconos: Esta ilustración se ha diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

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

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

## Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-2983-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/905744	QJ-AB-24-020-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2974-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/250305	QJ-AB-24-020-ES-N

La política agrícola común (PAC) es un ámbito político clave de la Unión Europea que representa el 31 % del presupuesto de la UE. La nueva PAC para el período 2023-2027 tiene por objeto aumentar la ambición medioambiental y climática. Se basa en una serie de planes definidos por cada Estado miembro.

Concluimos que los planes son más ecológicos que en el anterior período de la PAC, pero no están a la altura de las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente, y que faltan elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico.

A partir de nuestras constataciones, recomendamos que la Comisión fomente los intercambios de buenas prácticas «ecológicas» en los planes, estime la contribución de la PAC a los objetivos del Pacto Verde y refuerce el futuro marco de seguimiento de la PAC para el clima y el medio ambiente.

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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

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

Twitter: @EUAuditors