

TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 8

2008

# ¿CONSTITUYE LA CONDICIONALIDAD UNA POLÍTICA EFICAZ?



ES





Informe Especial nº 8 // 2008

# ¿CONSTITUYE LA CONDICIONALIDAD UNA POLÍTICA EFICAZ?

(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, segundo párrafo)

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

Tel. (352) 43 98 45410  
Fax (352) 43 98 46430  
E-mail : [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet : [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

## Informe Especial nº 8 // 2008

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009

ISBN 978-92-9207-118-9

DOI 10.2865/35101

© Comunidades Europeas, 2009

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Belgium*

# ÍNDICE

## Apartados

### ÍNDICE DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

I-IV **RESUMEN**

1-8 **INTRODUCCIÓN**

1-6 **CONDICIONALIDAD Y POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN**

7-8 **MARCO LEGAL Y APLICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD**

9-11 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

9-11 **EL OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN CONSISTÍA EN EVALUAR LA EFICACIA DE LA CONDICIONALIDAD**

12-84 **OBSERVACIONES**

12-21 **OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD**

12-15 LOS OBJETIVOS DEFINIDOS NO SON «SMART»

16-18 EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD NO ESTÁ BIEN DEFINIDO

19-21 SÓLO CABE ESPERAR RESULTADOS LIMITADOS A NIVEL DE LA EXPLOTACIÓN

22-44 **APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL**

22-23 APLICACIÓN PARCIAL DE REQUISITOS Y NORMAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS

24-28 LOS RLG QUE LOS AGRICULTORES DEBEN RESPETAR SON DEMASIADO NUMEROSOS Y COMPLEJOS

29-37 EL MARCO DE LAS BCAM ES LIMITADO

38-44 SE PRECISABA UNA MAYOR ORIENTACIÓN Y CONTROL POR PARTE DE LA COMISIÓN

CON RESPECTO A LOS REQUISITOS Y NORMAS

45-58 **CONDICIONALIDAD Y DESARROLLO RURAL**

47-51 CIERTOS ELEMENTOS CLAVE DEL CONTROL DEL DESARROLLO RURAL Y DE LOS SISTEMAS DE SANCIÓN

SE VEN DEBILITADOS POR LA INTRODUCCIÓN DE LA CONDICIONALIDAD

52-58 LA DISTINCIÓN ENTRE CONDICIONALIDAD Y MEDIDAS AGROAMBIENTALES NO SIEMPRE ES CLARA

59-75 **SISTEMAS DE CONTROL Y SANCIÓN**

59-66 EL SISTEMA DE CONTROL PROPORCIONA UNA GARANTÍA INSUFICIENTE

EN CUANTO AL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS AGRICULTORES

67-75 EL SISTEMA DE SANCIÓN ADOLECE DE INSUFICIENCIAS Y DA LUGAR

A REDUCCIONES LIMITADAS DE LOS PAGOS DIRECTOS

76-84 **SEGUIMIENTO Y ELABORACIÓN DE INFORMES**

76-80 EN CIERTOS ÁMBITOS, LOS DATOS NO SON FIABLES Y SE SOBRESTIMAN LOS PORCENTAJES DE CONTROL Y CONFORMIDAD

81-84 EL CONTROL DE LOS RESULTADOS POR LA COMISIÓN FUE INSUFICIENTE

DADA LA INEXISTENCIA DE ELEMENTOS FUNDAMENTALES

85-90 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN**



# ÍNDICE DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

**BCAM:** Buenas condiciones agrarias y medioambientales. Este término se refiere a una serie de normas definidas por los Estados miembros para la preservación del suelo y el mantenimiento mínimo de las tierras (basándose en el marco definido en el anexo IV del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo), así como a las obligaciones relativas a los pastos permanentes.

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

## **Marco legal:**

*Reglamento del Consejo:* Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican diversos reglamentos (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1).

*Reglamento de la Comisión:* Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo (DO L 141 de 30.4.2004, p. 18).

Normativa adoptada por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los anteriores reglamentos.

**PAC:** Política Agrícola Común

**Pagos directos:** Pagos abonados directamente a los agricultores al amparo de un régimen de ayuda a la renta enumerado en el anexo I del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo.

**Pastos permanentes:** En el contexto de la condicionalidad, se definen como pastos permanentes las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos y no incluidas en la rotación de cultivos de la explotación durante cinco años o más. Constituyen uno de los elementos de las BCAM.

**RLG:** Requisitos legales de gestión. Estos requisitos se exponen en ciertos artículos de 19 directivas y reglamentos (enumerados en el anexo III del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo) en los ámbitos de medio ambiente, salud pública, zoonosidad, fitosanidad y bienestar de los animales.

**SMART:** específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada

**UE:** Unión Europea

# RESUMEN

## I.

La condicionalidad, elemento fundamental de la PAC, se aplica desde 2005 y vincula la mayor parte de los pagos de la PAC al cumplimiento de ciertas normas en los ámbitos del medio ambiente, de la salud y del bienestar de los animales.

## II.

Basándose en los resultados de la fiscalización sobre la eficacia de la condicionalidad, el Tribunal llegó a la conclusión de que:

- los objetivos y el ámbito de aplicación de la condicionalidad no están bien definidos, lo que no permite discernir claramente la finalidad de esta política;
- el marco legal plantea dificultades considerables, en particular debido a que resulta demasiado complejo;
- no existe una adaptación adecuada entre la condicionalidad y el desarrollo rural;
- los Estados miembros no asumieron su responsabilidad de poner en práctica unos sistemas de control y sanción eficaces. Por consiguiente, el sistema de control no proporciona garantías suficientes en cuanto al cumplimiento de la normativa por los agricultores;
- los datos facilitados por los Estados miembros con respecto a los controles y a las infracciones no son fiables y el control de los resultados por la Comisión era deficiente.

## III.

La condicionalidad podría mejorarse a corto plazo si se pusieran en práctica las recomendaciones siguientes.

El legislador comunitario debería:

- considerar si los elementos de la política de desarrollo rural, como la aprobación de normas por la Comisión y la obligación para los Estados miembros de definir normas verificables, también deben aplicarse a la condicionalidad;

## RESUMEN

- contemplar la revisión de los principios subyacentes al sistema de sanción con el fin de obtener unas reducciones de pagos proporcionales o que dependan de la gravedad de la infracción a las obligaciones en materia de condicionalidad cometida por el agricultor sancionado.

### La Comisión debería:

- desarrollar y presentar de forma detallada los objetivos definidos en el Reglamento del Consejo de modo que sean «SMART» y se organicen lógicamente;
- armonizar las políticas de condicionalidad y de desarrollo rural, en particular al restablecer las disposiciones relativas al desarrollo rural que se han visto debilitadas a raíz de la introducción de la condicionalidad;
- delimitar claramente las medidas de condicionalidad y las medidas agroambientales con el fin de que las ayudas del desarrollo rural constituyan una compensación sólo en caso de que las obligaciones exigidas superen los requisitos y normas de condicionalidad;
- modificar el sistema de control con el objetivo de comprobar el 1 % como mínimo de las explotaciones que están realmente sujetas a cada una de las obligaciones examinadas;
- poner en funcionamiento los elementos fundamentales de un buen sistema de control de los resultados, en particular mediante la definición de indicadores y de niveles de referencia pertinentes;
- llevar a cabo una verificación y análisis más detallados de los datos comunicados por los Estados miembros y mostrarse más exigente en cuanto a la calidad de los mismos.

### Los Estados miembros deberían:

- definir un conjunto completo de requisitos y normas verificables, que deberán aplicarse a nivel de la explotación;

- poner en práctica sistemas de control y sanción eficaces que proporcionen garantías suficientes del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias por los agricultores;

- presentar datos completos y fiables dentro del plazo.

### IV.

Para que la condicionalidad obtenga los efectos positivos previstos a largo plazo, debe mejorarse considerablemente la política, en particular poniendo en práctica las recomendaciones siguientes.

### La Comisión debería:

- simplificar el marco legal, en particular al articularlo en torno a los principales elementos de la actividad agrícola donde resultan necesarias mejoras, al precisar los resultados previstos y al clasificar por orden de prioridad los requisitos y normas;
- basar los resultados que deben obtenerse en evaluaciones de las necesidades y en estudios específicos;
- evaluar la calidad de los requisitos y normas definidos por los Estados miembros.

### Los Estados miembros deberían:

- establecer las obligaciones concretas que se derivan de la legislación, teniendo en cuenta, en caso necesario, las características específicas de las zonas y de las prácticas agrícolas de que se trate.

# INTRODUCCIÓN

## CONDICIONALIDAD Y POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

1. Hasta 2005 los pagos de la PAC estuvieron vinculados a la producción agrícola, un mecanismo al que se consideraba responsable de la distorsión de los mercados y de acarrear consecuencias negativas para el paisaje y el medio ambiente, como la contaminación de las aguas debido a un mayor uso de pesticidas y fertilizantes, así como la reducción de la biodiversidad. La reforma de la PAC de 2003, que entró en vigor en enero de 2005, aspiraba a resolver estos problemas, en particular al desvincular los pagos de la PAC de la producción agrícola («disociación»).
2. El Consejo<sup>1</sup> introdujo la condicionalidad como uno de los elementos de la PAC. Este dispositivo vincula la mayor parte de los pagos de la PAC al cumplimiento de las normas relativas al medio ambiente, a la salud pública, a la zoonosidad, a la fitosanidad y al bienestar de los animales, así como al mantenimiento de las tierras agrícolas (especialmente cuando ya no se utilizan para la producción) en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Estas reglas se plasmaron en los requisitos legales de gestión (RLG) y en las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). En caso de que un agricultor no cumpla estos requisitos y normas, los pagos de la PAC pueden verse reducidos, o incluso anulados en casos extremos. Por otra parte, y con independencia de la condicionalidad, también puede ser objeto de sanciones en virtud de las directivas o reglamentos aplicables.

<sup>1</sup> Véase el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo (al que se hace referencia en el glosario).

CUADRO 1

### VISIÓN GENERAL DE LOS RLG QUE DEBEN RESPETARSE EN EL MARCO DE LA CONDICIONALIDAD

Tipo de disposición	Referencia al Reglamento del Consejo	Aplicable a partir de	Ámbito político	Artículos seleccionados de los siguientes actos comunitarios (véase el anexo III del Reglamento del Consejo para mayor información)
RLG	Artículo 4	2005	Medio ambiente	Directiva sobre la conservación de las aves
				Directiva sobre la protección de las aguas subterráneas
				Directiva sobre los lodos de depuradora
				Directiva sobre nitratos
				Directiva sobre la conservación de los hábitat
	Anexo III	2006	Salud pública, zoonosidad y fitosanidad	Dos directivas y dos reglamentos sobre la identificación y registro de animales
				Directiva sobre comercialización de productos fitosanitarios
				Directiva sobre la prohibición de determinadas sustancias en la cría de ganado
				Reglamento relativo a la legislación sobre alimentos y piensos
	2007	Bienestar de los animales	Tres directivas sobre protección de los animales	

3. En un informe anterior<sup>2</sup>, el Tribunal reconoció la importancia del principio de vincular los pagos de la PAC al cumplimiento de las normas relativas al medio ambiente, a la salud pública, a la zoonosis, a la fitosanidad y al bienestar de los animales.
4. Las normas relativas a las BCAM son de aplicación en todos los Estados miembros desde el 1 de enero de 2005<sup>3</sup>, mientras que la introducción de los RLG en la condicionalidad (es decir, la posibilidad de reducir los pagos de la PAC) es progresiva. Los Estados miembros que aplican el régimen de pago único (UE-15 junto con Malta y Eslovenia) tuvieron que poner en práctica los RLG entre 2005 y 2007, en función del ámbito político considerado (medio ambiente, salud y bienestar de los animales). El calendario de aplicación de los RLG en los otros Estados miembros abarca el período 2009-2011 para la UE-10 (sin Malta ni Eslovenia) y el período 2012-2014 en el caso de Bulgaria y Rumanía.
5. Los **cuadros 1 y 2** ofrecen una visión general de las disposiciones que deben respetarse en el marco de la condicionalidad.

<sup>2</sup> Informe Especial nº 14/2000 sobre la ecologización de la política agrícola común, (DO C 353 de 8.12.2000).

<sup>3</sup> En Bulgaria y Rumanía entraron en vigor al convertirse estos países en Estados miembros en enero de 2007.

CUADRO 2

## VISIÓN GENERAL DE LAS BCAM QUE DEBEN RESPETARSE EN EL MARCO DE LA CONDICIONALIDAD

Tipo de disposición	Referencia al Reglamento del Consejo	Aplicable a partir de	Tema del anexo IV y pastos permanentes	Normas del anexo IV y obligaciones con relación a los pastos permanentes
BCAM	Artículo 5, apartado 1	2005	Erosión del suelo	Cobertura mínima del suelo Ordenación mínima de la tierra Terrazas de retención
	Anexo IV		Materia orgánica del suelo	Normas para la rotación de cultivos (en caso necesario) Gestión de rastrojos
			Estructura del suelo	Utilización de maquinaria adecuada
			Nivel mínimo de mantenimiento	Niveles mínimos de carga ganadera Protección de los pastos permanentes Mantenimiento de las particularidades topográficas Prevención de la invasión progresiva de las tierras agrícolas por vegetación no deseada Mantenimiento de los olivares en buen estado vegetativo
Artículo 5, apartado 2	2005	Pastos permanentes	Las tierras dedicadas a pastos permanentes en la fecha establecida deben mantenerse como tales	

6. La condicionalidad no da lugar en sí al desembolso de fondos presupuestarios. Al contrario, el 75 % de las reducciones en los pagos de ayudas directas se ingresan en el presupuesto comunitario. Aunque los importes correspondientes a las reducciones totales (aproximadamente 10 millones de euros en 2005) sean limitados, la condicionalidad se aplica a la ejecución de una parte importante del presupuesto de la UE (alrededor de 40 000 millones de euros) y atañe a unos 5 millones de agricultores.

## MARCO LEGAL Y APLICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD

7. El marco legal para la aplicación de la condicionalidad se deriva de cuatro tipos de textos:
  - a) los RLG y las BCAM a que hacen referencia los anexos del Reglamento del Consejo;
  - b) el Reglamento de la Comisión (véase el glosario) sobre la aplicación del Reglamento del Consejo;
  - c) otros documentos de orientación publicados por la Comisión y destinados a los Estados miembros;
  - d) la legislación nacional que adapta las obligaciones generales al contexto nacional de cada Estado miembro.
8. Los Estados miembros son pues los principales responsables de la aplicación de la condicionalidad: en primer lugar, deberían «plasmarse» los RLG y las normas relativas a las BCAM en requisitos y normas operativos que los agricultores tienen la obligación de respetar y, en segundo lugar, deben establecer un sistema que permita controlar una muestra de agricultores para detectar cualquier incumplimiento. En la Comisión recae la función de velar por que los Estados miembros asuman estas responsabilidades conforme a las disposiciones reglamentarias y de examinar la aplicación de la condicionalidad.

# ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

## EL OBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN CONSISTÍA EN EVALUAR LA EFICACIA DE LA CONDICIONALIDAD

- 9.** La fiscalización del Tribunal tenía como objetivo determinar si la condicionalidad es eficaz, analizando su establecimiento y los primeros años de su aplicación por la Comisión y los Estados miembros. En concreto, pretendía aportar una respuesta a las preguntas siguientes:
  - ¿se han definido adecuadamente los objetivos y el ámbito de aplicación de la condicionalidad, y pueden preverse resultados a nivel de la explotación?
  - ¿puede aplicarse eficazmente el marco legal que define la condicionalidad?
  - ¿existe una coordinación mutua entre la condicionalidad y la política de desarrollo rural?
  - ¿son eficaces los sistemas de control y de sanción?
  - ¿resultan apropiados la presentación de informes y el seguimiento?
  
- 10.** Los trabajos de fiscalización se llevaron a cabo en los servicios centrales de la Comisión y en una muestra compuesta de siete Estados miembros: Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Eslovenia. Las visitas sobre el terreno tuvieron lugar entre septiembre y noviembre de 2007.
  
- 11.** Las pruebas de auditoría se recabaron y examinaron mediante la realización de entrevistas y el análisis de documentos y datos. En cada Estado miembro, se visitaron varias explotaciones con el fin de examinar, con la colaboración de los agricultores y de los inspectores encargados de efectuar los controles sobre el terreno, la aplicación de la condicionalidad a nivel de la explotación.

# OBSERVACIONES

## OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD

### LOS OBJETIVOS DEFINIDOS NO SON «SMART»

- 12.** El Reglamento del Consejo expone los objetivos generales de la condicionalidad, aunque éstos no se formulan en su parte dispositiva, sino en los considerandos:
- a) «el pago íntegro de las ayudas directas debe subordinarse al respeto de una serie de normas relativas a las tierras, la producción y la actividad agrarias. Dichas normas deben servir para integrar en las organizaciones comunes de mercados requisitos básicos en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, salud y bienestar de los animales y buenas condiciones agrarias y medioambientales» (apartado 2);
  - b) «con objeto de evitar el abandono de las tierras agrarias y de garantizar que se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales, procede establecer normas que pueden tener o no una base legal en los Estados miembros» (apartado 3);
  - c) «dado que los pastos permanentes tienen un efecto medioambiental positivo, resulta oportuno adoptar medidas para fomentar su mantenimiento y evitar una transformación masiva en tierras de cultivo» (apartado 4).
- 13.** Los apartados que se acaban de citar indican efectivamente que los objetivos fijados por el Consejo son bastante generales, como corresponde a la formulación de normas de rango elevado. Sin embargo, no siguieron desarrollándose ni pormenorizándose en la parte dispositiva del Reglamento del Consejo ni en sus anexos. El anexo III enumera los RLG que, de hecho, consisten en una serie de artículos de reglamentos y directivas preexistentes que no se elaboraron en el contexto de la condicionalidad. Del mismo modo, el anexo IV menciona «temas» y «normas» muy generales que tienen como fin la definición de buenas condiciones agrarias y medioambientales, pero que tampoco son directamente aplicables a nivel de la explotación. Salvo raras excepciones (por ejemplo, los requisitos derivados del Reglamento relativo a la legislación sobre alimentos y piensos, véase el **cuadro 1**), la Comisión o los Estados miembros no clarificaron ni definieron con mayor exactitud estas disposiciones reglamentarias. Este marco legal tiene finalmente como resultado que los objetivos que pretenden lograrse mediante la condicionalidad no hayan sido definidos de forma «SMART». Los principios de buena gestión financiera (a los que hace referencia específicamente el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Financiero del Consejo) requieren, en particular, que los objetivos políticos sean específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada (términos cuyo acrónimo inglés es «SMART») y que se organicen según un orden a partir de los objetivos generales hasta los intermediarios, específicos y operativos. Otro

principio que no ha sido respetado es el establecimiento de indicadores de rendimiento y de niveles de referencia. Dada pues la inexistencia de objetivos «SMART», de indicadores de rendimiento y de niveles de referencia, el logro de los objetivos no puede controlarse con precisión (véanse también los apartados 81 a 84).

14. El examen del objetivo consistente en evitar el abandono de tierras agrarias sirve para ilustrar la situación descrita en los apartados anteriores. La Comisión no facilitó una definición precisa del abandono de tierras, como tampoco explicó qué problemas (medioambientales o sociales) debían abordarse ni de qué forma la condicionalidad, entre los distintos instrumentos políticos disponibles, podía contribuir a este objetivo. La Comisión no recopiló datos para efectuar el seguimiento de los distintos tipos de abandono de tierras, como el cese total o parcial de la explotación. Dada la falta de definiciones más precisas y de datos pertinentes, no resulta posible medir en qué grado se logró el objetivo de evitar el abandono de tierras agrarias.
15. En este contexto, la fiscalización mostró que pese a que se hubieran impuesto algunas obligaciones pertinentes a nivel de la explotación, en función del Estado miembro y del ámbito político considerado, dichas obligaciones eran en un número significativo de casos puramente formales y resultaba improbable que arrojasen los resultados previstos. A continuación el **recuadro 1** proporciona ejemplos de ambas situaciones.

#### RECUADRO 1

#### EFFECTOS DE LA CONDICIONALIDAD A NIVEL DE LA EXPLOTACIÓN

En lo que respecta al objetivo de integrar requisitos medioambientales básicos en las organizaciones comunes de mercados, el Reglamento del Consejo hace referencia a cinco directivas (véase el **cuadro 1**) y prevé que los Estados miembros definan requisitos operativos que deben ser respetados por los agricultores. A nivel de la explotación, la fiscalización puso de manifiesto las situaciones siguientes:

- en Eslovenia, el único requisito controlado en la mayor parte de los casos con respecto a las dos directivas de conservación de las aves y de los hábitat consiste en que los agricultores no estén sujetos a condenas penales por haber infringido ciertas disposiciones reglamentarias, pero no se ha previsto ningún requisito en cuanto a las prácticas agrícolas que pueden resultar nocivas para las aves o los hábitat;
- en Francia, en el caso de la directiva de protección de los suelos cuando hay esparcimiento de lodos de depuradora, el único requisito controlado es la existencia de un contrato con el proveedor de lodos que contenga algunas disposiciones formales, pero para definir el requisito no se toman en consideración el contenido de los lodos (por ejemplo, la cantidad de metales pesados) o la calidad de los suelos;
- en los Países Bajos, el organismo encargado de controlar el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad derivados de la directiva de protección de las aguas subterráneas contra la contaminación estimó que no era necesario visitar una explotación ya que «estaba conectada a una red de alcantarillado». No se controlaron las prácticas agrícolas que pueden resultar contaminantes.

## EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CONDICIONALIDAD NO ESTÁ BIEN DEFINIDO

- 16.** La determinación del ámbito de aplicación de la condicionalidad por el Consejo no estaba fundamentada en estudios pertinentes ni en otros tipos de pruebas documentales procedentes de la Comisión que sirvieran para evaluar las medidas necesarias, así como las dificultades potenciales. Así, la Comisión no pudo presentar a los auditores ningún documento justificativo de los motivos por los que ciertos RLG o ciertas normas relativas a las BCAM se habían incluido en el marco de la condicionalidad, mientras que otros no lo habían sido. Por ejemplo, las propuestas iniciales presentadas por la Comisión abarcaban una norma relativa a las BCAM para «garantizar un equilibrio entre irrigación, drenaje y reposición de la capa freática». Esta norma, que abordaba uno de los principales problemas medioambientales en la mayor parte de los Estados miembros, no fue sin embargo adoptada. Además, inicialmente dichas propuestas ni siquiera mencionaban ciertos temas clave, como la contaminación atmosférica.
- 17.** En cuanto al ámbito de aplicación de las BCAM, el Reglamento del Consejo dispone que los Estados miembros velarán por que *todas* las tierras agrícolas, en particular aquellas que ya no se utilizan para la producción, se mantengan en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Sin embargo, una proporción importante de tierras agrarias no está sujeta a las normas relativas a las BCAM. Como ejemplos de este tipo de situaciones cabe citar a los pequeños productores de aceite de oliva en Grecia y a los horticultores de los Países Bajos (que en ciertas regiones figuran entre los principales responsables

### RECUADRO 1

Por lo que se refiere al objetivo de garantizar que las tierras agrícolas se mantienen en buenas condiciones agrarias y medioambientales, el Reglamento del Consejo precisa los temas correspondientes (véase el **cuadro 2**) y exige a los Estados miembros la definición de normas operativas que los agricultores deben cumplir. La fiscalización puso de relieve que, aunque Polonia y los Países Bajos habían definido normas nacionales, éstas no podían considerarse suficientes para mantener todas las tierras agrícolas en BCAM, dado que su ámbito de aplicación o su naturaleza eran demasiado limitados.

En cuanto al objetivo de evitar una transformación masiva de pastos permanentes en tierras de cultivo, la Comisión adoptó varias medidas en el marco de su Reglamento. Sin embargo, la fiscalización permitió constatar que, en Portugal por ejemplo, más de la mitad de los pastos permanentes registrados por Eurostat no estaban sujetos a la condicionalidad (véase también el apartado 36). En el caso de la superficie que sí lo estaba (47%), los agricultores no tienen la obligación de cumplir ningún requisito con respecto a este objetivo. El Reglamento del Consejo se acoge al «efecto medioambiental positivo» de la preservación de los pastos permanentes, pero ni la Comisión ni las autoridades portuguesas definieron ningún indicador que permitiera medir este efecto. Se observó que la situación era la misma en los otros Estados miembros controlados.

de la contaminación), así como las parcelas situadas en Austria y explotadas por agricultores eslovenos que residen en Eslovenia, y viceversa. En cada uno de estos casos, los agricultores no recibieron pagos directos y las tierras agrarias no fueron objeto de control en el marco de la condicionalidad.

<sup>4</sup> Documento de trabajo de la Comisión «Documento de orientación sobre las disposiciones en materia de higiene pertinentes a efectos de condicionalidad», DS/2006/16-final, mayo de 2006.

- 18.** Además, el ámbito de aplicación del marco legal adolece de falta de claridad debido a desacuerdos pendientes de resolución entre la Comisión y los Estados miembros. Por ejemplo, el marco establecido para las BCAM que figura en el anexo al Reglamento del Consejo se compone de cuatro «temas» (tres vinculados a la preservación del suelo y uno al mantenimiento de las tierras) plasmados en once normas. La Comisión considera que los Estados miembros deberían definir normas para aplicar la totalidad de estas once normas, exceptuando aquellas no aplicables en el contexto nacional. No obstante, Francia y Portugal estiman que sólo es necesario definir estas normas para los cuatro «temas» mencionados en el marco. Respecto de los RLG, la fiscalización reveló que el alcance exacto del Reglamento relativo a la legislación sobre alimentos y piensos (véase el **cuadro 1**) todavía adolecía de falta de claridad. Por ejemplo, las autoridades portuguesas y la Comisión discrepan sobre la cuestión de qué reglamentos en materia de higiene deben ser objeto de control en el marco de la condicionalidad. Esta institución precisó en un documento de trabajo<sup>4</sup> que los tres reglamentos relativos a la legislación sobre alimentos y piensos, además del mencionado en el anexo III del Reglamento del Consejo, se inscribían en el marco de la condicionalidad. Sin embargo, Portugal considera que no existe una base jurídica para añadir otras obligaciones a los requisitos enumerados en dicho anexo.

#### RECUADRO 1

A diferencia de los ejemplos anteriores, la fiscalización también reveló un reducido número de casos en los que las obligaciones impuestas a los agricultores con arreglo a la condicionalidad se habían concebido para obtener resultados positivos en el medio ambiente.

- Las encuestas indicaron que la norma BCAM definida por Francia, en virtud de la cual los agricultores deben crear franjas de protección sin abonar de 5 a 10 metros de ancho en los márgenes de los ríos, constituye una buena forma de evitar la contaminación de las aguas.
- La norma aplicada en Grecia para la rotación de los cultivos aspira a mejorar las materias orgánicas del suelo exigiendo a los agricultores que cultiven leguminosas de grano y que las incorporen en el suelo en un 20 % de la superficie cultivada de su explotación cada año.
- El requisito detallado y estricto relativo a la utilización de abonos de origen animal instaurado por los Países Bajos constituye uno de los principales factores que han contribuido a una significativa reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero por la actividad agrícola.

## SÓLO CABE ESPERAR RESULTADOS LIMITADOS A NIVEL DE LA EXPLOTACIÓN

- 19.** El Reglamento del Consejo tiene como objetivo «integrar en las organizaciones comunes de mercados requisitos básicos». Sin embargo, los RLG, así como muchas normas relativas a las BCAM, se derivan de una legislación preexistente que en ocasiones llevaba mucho tiempo en vigor. Por ejemplo, los RLG medioambientales se basan en cinco actos jurídicos (véase el **cuadro 1**) que se adoptaron en 1979, 1980, 1986, 1991 y 1992. En los casos en los que la legislación nacional fija normas más exigentes, la Comisión precisó en un documento de trabajo<sup>5</sup> que la condicionalidad debería estar basada en normas comunitarias más flexibles.
- 20.** Por consiguiente, a nivel de la explotación, se habían integrado ya en las prácticas corrientes la casi totalidad de las obligaciones previstas en el marco de las políticas de condicionalidad. Por ejemplo, en Portugal, aproximadamente el 75 % de los agricultores que recibían pagos directos no debían satisfacer ningún requisito de condicionalidad para respetar los RLG medioambientales. Sus prácticas agrícolas no se vieron pues afectadas. En términos más generales, la fiscalización mostró que, globalmente, no se exigió a los agricultores de los Estados miembros controlados que cambiasen sus prácticas.
- 21.** Así, solo uno de los Estados miembros visitados (Grecia) había definido prácticas agrícolas específicas para proteger las colonias de fauna salvaje en las parcelas agrícolas, por ejemplo estableciendo requisitos para la recolección y el pastoreo. En Francia, un instituto medioambiental nacional constató que la limitación de la profundidad de laboreo constituía una modificación de las prácticas agrícolas susceptible de mejorar la estructura del suelo. Sin embargo, las autoridades francesas no incluyeron esta norma en el marco de la condicionalidad. Un órgano consultivo de los Países Bajos, que englobaba organizaciones medioambientales y representantes del sector de explotación, propuso una norma de rotación de cultivos. Esta norma relativa a las BCAM no se inscribió en el marco de la condicionalidad dado que la política de los Países Bajos consistió en incluir sólo aquellas normas basadas en la legislación nacional existente.

<sup>5</sup> Documento de trabajo de la Comisión «Concerning the statutory management requirements to be respected under cross-compliance as from 2007 – List of cases where Community law sets minimum requirements and where the Member States may set higher, more demanding, standards in national law» (Con respecto a los requisitos reglamentarios en materia de gestión que deben ser respetados a partir de 2007 en el marco de la condicionalidad – Lista de casos en los que la legislación comunitaria establece exigencias mínimas y en los que el Estado miembro puede fijar normas más elevadas y más exigentes en su legislación nacional), AGR 022361, 8 de mayo de 2005.

## APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL

### APLICACIÓN PARCIAL DE REQUISITOS Y NORMAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS

- 22.** Con arreglo al marco legal, el cometido de definir con precisión las obligaciones que deben respetar los agricultores recae principalmente en los Estados miembros. Este enfoque responde a la necesidad de adaptar las normas generales a la situación específica de una gran variedad de zonas agrícolas. Sin embargo, la fiscalización del Tribunal permitió constatar que ninguno de los Estados miembros controlados había «plasmado» la totalidad de elementos previstos con arreglo a este marco en requisitos operativos a nivel de la explotación. En ciertos casos las autoridades nacionales no definieron tales requisitos y normas o, en caso de que lo hicieran, fue sólo parcialmente y no siempre los incluyeron en los controles de condicionalidad. Muchos controles no se realizaron o no se completaron, incluso los de ámbitos fundamentales como el medio ambiente o la seguridad alimentaria. Los motivos de esta situación se analizan en los siguientes apartados de la presente sección.
- 23.** El **recuadro 2** proporciona algunos ejemplos de los requisitos y normas que no fueron aplicados en absoluto o sólo de forma parcial.

#### RECUADRO 2

#### EJEMPLOS DE REQUISITOS Y NORMAS INEXISTENTES E INCOMPLETOS

Portugal no aplicó los requisitos en vigor a nivel de la explotación en el ámbito de la seguridad de los alimentos y los piensos, ni tampoco definió los requisitos relativos a la directiva de protección de las aguas subterráneas, dos ámbitos sin embargo fundamentales. En Finlandia, las guías facilitadas a los agricultores recogían varios requisitos derivados de la Directiva sobre nitratos, pero no consta que se llevaran a cabo controles sobre el terreno. Estos requisitos, como la prohibición de esparcimiento de fertilizantes a menos de cinco metros de los cursos de agua, resultan de gran importancia para la prevención de la contaminación de las aguas por nitratos.

Ciertos Estados miembros no definieron ninguna norma relativas a las BCAM para la rotación de cultivos. La norma definida por los Países Bajos (un cultivo de cubierta vegetal entre el 31 de mayo y el 31 de agosto en las tierras retiradas de la producción) resulta insuficiente. Su aplicación es muy limitada (sólo abarca el 0,1 % de la superficie agrícola) y no puede considerarse como una norma de rotación de cultivos puesto que no atañe al cultivo de distintas especies en el mismo lugar en el curso de campañas consecutivas. La norma aplicada en Eslovenia impone una rotación trienal en el 50 % de la superficie cultivable de la explotación. La fiscalización no permitió determinar por qué motivo la obligación se limita al 50 % de las tierras cultivables.

## LOS RLG QUE LOS AGRICULTORES DEBEN RESPETAR SON NUMEROSOS Y COMPLEJOS

- 24.** De los 19 reglamentos y directivas que componen el marco de los RLG, 14 son directivas del Consejo. Éstas disponen cuáles son los resultados que deben lograrse, pero confían la elección de la forma y métodos correspondientes a las autoridades nacionales. Así pues, incumbe a los Estados miembros transponer las directivas a la legislación nacional. La Comisión constató que esta transposición no siempre se realizaba de forma completa y cuando emprendió acciones judiciales el Tribunal de Justicia se pronunció en su favor<sup>6</sup>. En concreto, éste fue el caso de las tres directivas medioambientales que exigen la designación de zonas de aplicación específicas y la definición de medidas para la protección de dichas zonas (las directivas sobre las aves, los nitratos y los hábitat, véase el **cuadro 1**).
- 25.** Una transposición insuficiente a la legislación nacional da lugar a que ésta no abarque ciertos requisitos o lo haga sólo parcialmente. En tales casos, los efectos potenciales de la condicionalidad se ven reducidos. Además, las exigencias a las que están sometidos los agricultores confrontados al mismo problema medioambiental presentan diferencias injustificadas, lo que acarrea una desigualdad de trato entre agricultores de diferentes Estados miembros. Esta situación también se da en un único Estado miembro si distintos requisitos se aplican a regiones que sufren los mismos problemas medioambientales.
- 26.** El marco de los RLG previsto por el Reglamento del Consejo consta de 48 artículos que hacen referencia en la mayor parte de los casos a otras disposiciones reglamentarias (artículos, anexos, listas) que forman parte del mismo o de otros actos jurídicos. Estas otras disposiciones reglamentarias se convierten pues en parte integrante del marco de condicionalidad, puesto que son necesarias para que resulten operativos los 48 artículos seleccionados. Además, las disposiciones a las que se hace referencia también corresponden a los mismos textos reglamentarios u a otros que, a su vez, se refieren a otras disposiciones reglamentarias.
- 27.** Los Estados miembros deben identificar los requisitos que puedan ser controlados, lo que da lugar a largas listas: por ejemplo, la lista de comprobación de 2007 utilizada por los inspectores neerlandeses para las visitas sobre el terreno hace mención de 172 disposiciones jurídicas diferentes que deben ser objeto de verificación.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo el Asunto C-334/04, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 25 de octubre de 2007, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica, incumplimiento de Estado – directiva sobre la conservación de las aves.

- 28.** Algunos RLG no atañen a las actividades agrícolas específicamente, lo cual origina una complicación suplementaria. Éste es el caso de las disposiciones relativas a la caza y al transporte de ganado al mercado. Los artículos expuestos en las directivas sobre las aves y los hábitat, relativos por ejemplo a la prohibición de la destrucción de especies protegidas, son aplicables a todos los ciudadanos y no están orientados a prácticas agrícolas específicas. En algunos Estados miembros, la directiva de protección de las aguas subterráneas (véase el **cuadro 1**) se transpuso con el fin de combatir la contaminación originada principalmente por las actividades industriales, más que por las agrícolas. Las dificultades se presentan cuando estos requisitos se transforman en condiciones que deben aplicarse a las actividades agrícolas.

## EL MARCO DE LAS BCAM ES LIMITADO

### Conjuntos de normas definidas por los Estados miembros

- 29.** El marco de las BCAM está más directamente vinculado a las prácticas agrícolas, lo cual significa que no se ve afectado por los problemas constatados en el caso de los RLG. Sin embargo, la fiscalización puso de manifiesto otros problemas relativos a las BCAM.
- 30.** La primera parte del marco de las BCAM se define en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento del Consejo, que hace referencia a su anexo IV. Este último consta de un cuadro que presenta cuatro «temas» y once normas asociadas. El ámbito de aplicación de estos cuatro temas (y de las normas correspondientes) es limitado en la medida en que sólo atañen al suelo y al mantenimiento mínimo de las tierras, mientras que otros temas fundamentales, como la utilización del agua, no se mencionan.
- 31.** En julio de 2007, la Comisión informó por escrito a los Estados miembros de que, en el marco de la condicionalidad, los agricultores no pueden ser sancionados por no haber cumplido las obligaciones relativas a temas o normas que no figuran en el anexo IV. Éste es el caso de normas que pueden tener efectos positivos, como la adoptada por Francia para la irrigación o por Portugal para la renovación de pastos mediante la quema.
- 32.** La prohibición de definir normas suplementarias, junto con el carácter limitado de los temas considerados, restringe el ámbito de aplicación del marco de las BCAM. Además, no siempre resulta posible abordar los problemas relativos al ámbito de aplicación de los cuatro temas. Así, aunque la estructura del suelo constituya uno de los cuatro temas del cuadro, los daños que el ganado pueda ocasionar a esta estructura (por ejemplo en Polonia) no pueden abordarse en el marco de la condicionalidad ya que las normas del anexo IV conciernen únicamente los daños resultantes de la utilización de maquinaria.

### Obligaciones relativas a los pastos permanentes

- 33.** La segunda parte del marco relativo a las BCAM se define en el artículo 5, apartado 2, del Reglamento del Consejo con arreglo al cual las tierras dedicadas a pastos permanentes en una fecha establecida deben mantenerse como tales. Se admiten excepciones, pero sólo en circunstancias debidamente justificadas y a condición de que el Estado miembro tome medidas para impedir toda reducción significativa de su superficie total de pastos permanentes.
- 34.** En el Reglamento de la Comisión esta excepción se concede a todos los Estados miembros. Al hacer una excepción general, la Comisión no estimó que debiera «justificar debidamente las circunstancias», ni solicitó a los Estados miembros que lo hicieran y precisó además en el mismo Reglamento que una reducción era «significativa» si sobrepasa el 10 % de una proporción de referencia y si tal reducción no estaba autorizada. Sin embargo, la Comisión no pudo presentar estudios ni otro documento pertinente que justificaran el hecho de que el 10 % fuera adecuado para evitar efectos negativos en el medio ambiente.
- 35.** La proporción de referencia está destinada a servir de evaluación comparativa, aunque en su valor no incide, dado el método de cálculo seguido (básicamente se trata de la superficie de pastos permanentes dividida por la superficie agrícola total), la disminución simultánea de los pastos permanentes y de las tierras cultivables. Ahora bien, tales disminuciones simultáneas resultantes de la transformación de zonas enteras en otras formas de utilización de las tierras (por ejemplo, la urbanización de zonas rurales) son una de las causas principales (alrededor del 50 %) de las disminuciones que se produjeron en un pasado reciente.
- 36.** El cálculo de la proporción de referencia definido en el Reglamento de la Comisión planteó dificultades a los Estados miembros y no siempre se disponía de los datos necesarios. Ello permitió a ciertos Estados miembros (por ejemplo, los Países Bajos y Portugal) fijar esta proporción de referencia a un nivel excesivamente bajo. Los datos de Eurostat indican que la proporción de pastos permanentes (con relación a la superficie agrícola total) es mucho más elevada que la proporción fijada por estos dos Estados miembros. Efectivamente, la fiscalización estableció que una disminución del 10 % con respecto a la proporción de referencia correspondería a una disminución de alrededor del 30 % de los pastos permanentes efectivos. Eslovenia no pudo aplicar la definición de la proporción de referencia de la Comisión, ya que los sistemas de identificación de parcelas agrícolas habían cambiado; la fiscalización puso de relieve que la proporción de referencia no podía conciliarse con los datos subyacentes.

- 37.** El Reglamento del Consejo vincula el objetivo del mantenimiento de los pastos permanentes con sus efectos medioambientales positivos. No obstante, las medidas adoptadas por la Comisión no protegen la calidad de los pastos permanentes. Ciertos tipos de pastos permanentes, en particular los pastizales naturales ricos en especies, presentan una mayor importancia para el medio ambiente que otros. El sistema actual permite que la reducción de estos pastos permanentes de gran valor natural sea compensada por incrementos de pastos de menor calidad medioambiental. Dado que no se dispone de datos sobre la calidad medioambiental de los pastos permanentes, no resulta posible estimar el alcance de este fenómeno.

<sup>7</sup> Los RLG no eran aplicables en Polonia al realizarse la fiscalización.

#### SE PRECISABA UNA MAYOR ORIENTACIÓN Y CONTROL POR PARTE DE LA COMISIÓN CON RESPECTO A LOS REQUISITOS Y NORMAS

- 38.** La publicación de documentos de orientación constituye una de las principales iniciativas tomadas por la Comisión para ayudar a los Estados miembros a aplicar la condicionalidad. Sin embargo, ninguno de estos documentos abarca las normas de las BCAM y, con respecto a los RLG, su ámbito de aplicación y utilidad práctica es limitada, ya que no proporcionan ninguna orientación a los Estados miembros sobre la manera de definir las obligaciones operativas aplicables a los agricultores.
- 39.** Así, la Comisión elaboró un documento de orientación sobre los RLG medioambientales, con el fin de definir un conjunto viable de normas pertinentes y verificables. Sin embargo, este documento se limita a retomar los textos reglamentarios aplicables, y la única orientación que proporciona a los Estados miembros consiste en establecer normas obligatorias a nivel de la explotación para cada uno de los artículos mencionados. Así, los tipos y ejemplos de prácticas agrícolas no son enumerados, como tampoco los puntos de control correspondientes, pese a que se precisen para obtener un marco legal operativo. La fiscalización en los Estados miembros puso de manifiesto que en el caso de algunas directivas medioambientales, en particular las de conservación de las aves y de los hábitat, sólo se habían establecido requisitos legales generales (es decir, que no corresponden específicamente a las actividades agrícolas).
- 40.** Los requisitos derivados del Reglamento relativo a la legislación sobre alimentos y piensos (véase el **cuadro 1**) eran aplicables en el marco de la condicionalidad a partir de enero de 2006. En mayo de ese año, la Comisión publicó un documento de orientación destinado a definir el ámbito de aplicación exacto de ciertas disposiciones en la materia. Este documento se publicó demasiado tarde, y la mayor parte de Estados miembros ya habían planificado sus controles de condicionalidad o habían comenzado a llevarlos a cabo. La fiscalización del Tribunal permitió pues poner de manifiesto que cinco de los seis Estados miembros<sup>7</sup> no habían realizado los controles ajustándose a las directrices de la Comisión para 2006.

- 41.** Por lo que se refiere a los RLG, los Estados miembros no sólo son responsables de establecer los requisitos aplicables a nivel de la explotación, sino también de controlar que los agricultores respeten todos los elementos del marco legal correspondiente. Un control clave para garantizar que los RLG se aplican con arreglo a las disposiciones jurídicas consiste por tanto en verificar la exhaustividad y calidad de los requisitos. En otros términos, la Comisión debe velar por que los Estados miembros determinen puntos de control adecuados para todos los textos que constituyen el marco legal. Sin embargo, esta institución no verificó el cumplimiento de dicha obligación.
- 42.** El Tribunal controló la exhaustividad y calidad de una muestra de requisitos, lo que reveló deficiencias importantes (requisitos inexistentes, requisitos cuyo alcance o ámbito de aplicación eran limitados, controles que no se llevaron a cabo) (véanse los apartados 22 y 23) en todos los Estados miembros controlados<sup>8</sup>, en particular en el ámbito del medio ambiente. Al no detectar sistemáticamente estas deficiencias, la Comisión no pudo tomar medidas para solventarlas.
- 43.** En lo que respecta a las BCAM, la Comisión controló si los Estados miembros habían definido normas, pero no tomó medidas sistemáticas para resolver los casos de inexistencia injustificada de normas hasta julio de 2007, lo que provocó dificultades al aprobarse los programas de desarrollo rural. La Comisión se vio confrontada a casos en los que los Estados miembros propusieron medidas agroambientales para resolver problemas medioambientales que habrían debido tratarse en el marco de las BCAM. Aunque la Comisión solicitó a los Estados miembros que definieran normas relativas a las BCAM apropiadas a estos casos, no actuó cuando los Estados miembros no proponían ninguna medida agroambiental, con el resultado de que siguieron sin definirse las normas correspondientes.
- 44.** La Comisión no controló si las normas permitían evitar el abandono de tierras y garantizar el mantenimiento de éstas en BCAM. Tampoco verificó la disposición reglamentaria en virtud de la cual las normas deben tener en cuenta las características específicas de las regiones (artículo 5, apartado 1, del Reglamento del Consejo). La fiscalización reveló problemas con respecto a la calidad de las normas relativas a las BCAM en todos los Estados miembros controlados. La Comisión no identifica ni trata estos casos de forma sistemática.

<sup>8</sup> Los RLG no eran aplicables en Polonia al realizarse la fiscalización.

## CONDICIONALIDAD Y DESARROLLO RURAL

- 45.** Ateniéndose a los planes financieros, una cuarta parte aproximadamente de los gastos de la PAC durante el período 2007-2013 deberían destinarse al desarrollo rural. El Reglamento del Consejo relativo al desarrollo rural<sup>9</sup> dispone que, a partir de enero de 2007, la condicionalidad se aplique a ocho de las 42 medidas instauradas por dicho reglamento. Estas ocho medidas relativas a las superficies o a los animales, incluida la agroambiental, que es la más importante en el plano financiero, representan alrededor del 40 % de los gastos de desarrollo rural.

<sup>9</sup> Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

- 46.** La fiscalización reveló que, en realidad, la condicionalidad se aplica a alrededor de una tercera parte de los gastos de desarrollo rural durante el período de que se trate. Esta situación se deriva de una omisión, descrita a continuación, en la aplicación de la política de condicionalidad. Por lo general, las medidas agroambientales se ponen en práctica mediante contratos quinquenales con los agricultores. Sin embargo, en la mayoría de Estados miembros controlados, la fiscalización puso de manifiesto que la condicionalidad no se aplicaba a gastos realizados en 2007 y en años posteriores basándose en contratos celebrados antes de enero de 2007. Puesto que estos contratos se celebraron por un nuevo período de cinco años, su ejecución se prolonga durante el nuevo período financiero, aunque no precisaron que la condicionalidad se aplicaría a partir de enero de 2007.

### CIERTOS ELEMENTOS CLAVE DEL CONTROL DEL DESARROLLO RURAL Y DE LOS SISTEMAS DE SANCIÓN SE VEN DEBILITADOS POR LA INTRODUCCIÓN DE LA CONDICIONALIDAD

- 47.** Antes de la aplicación de la condicionalidad al desarrollo rural, los agricultores que se beneficiaban de las dos medidas más importantes en el plano financiero (la agroambiental y las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas) debían respetar como mínimo la norma de «buenas prácticas agrarias habituales» en el conjunto de la explotación, definida como la norma que un agricultor razonable ha de respetar en la región en cuestión, en particular en cuanto al cumplimiento de requisitos obligatorios en materia de medio ambiente y de bienestar de los animales. Los Estados miembros debían definir normas verificables en sus planes de desarrollo rural, que formaban parte del procedimiento de aprobación de la Comisión. Las buenas prácticas agrícolas constituían un criterio de subvencionabilidad para beneficiarse de las dos medidas y fueron objeto de control en un 5 % de las explotaciones como mínimo.

- 48.** La comparación de las normas que definen las buenas prácticas agrícolas con los requisitos y normas instaurados en el marco de la condicionalidad puso de manifiesto que en la mayor parte de los Estados miembros fiscalizados habían dejado de aplicarse numerosas obligaciones importantes. Ello ocasionó que los sistemas de control se vieran considerablemente debilitados, en particular en Polonia, donde los RLG todavía no son aplicables. Desde enero de 2007, ciertos requisitos en vigor en el marco del desarrollo rural, relativos en particular a la protección del hábitat, la prevención de la contaminación de las aguas, etc. ya no son objeto de control en el marco de la condicionalidad. Esta situación perdurará hasta la introducción de los RLG en Polonia durante el período 2009-2011.
- 49.** La instauración de la condicionalidad ha debilitado las siguientes disposiciones en materia de desarrollo rural:
- a) ya no existe una disposición reglamentaria que inste a los Estados miembros a definir normas verificables;
  - b) la Comisión ya no aprueba las normas a nivel del Estado miembro;
  - c) las condiciones de condicionalidad ya no constituyen criterios de subvencionabilidad;
  - d) las buenas prácticas agrícolas se controlan en el 5 % de las explotaciones, y los requisitos y normas de condicionalidad en el 1 % de las mismas;
  - e) han dejado de aplicarse condiciones importantes del antiguo sistema de buenas prácticas agrícolas;
  - f) las sanciones son generalmente de menor importancia, incluso en caso de incumplimiento del mismo requisito.
- 50.** Como se observó anteriormente (véase el apartado 46), la mayor parte de los Estados miembros controlados decidieron conservar las antiguas normas para los gastos actuales vinculados a los contratos agroambientales celebrados antes de 2007. La condicionalidad se aplica a los gastos relativos a contratos celebrados desde 2007, con lo que coexisten dos sistemas de control. Las diferencias entre estos sistemas (porcentajes de control, requisitos, etc.) ocasionan un aumento del trabajo administrativo para las autoridades de los Estados miembros.

51. Además, ello da lugar a la situación de que dos agricultores sujetos al mismo programa agroambiental tengan que cumplir obligaciones diferentes en función de que la fecha en que firmaron sus contratos respectivos sea anterior o posterior al 1 de enero de 2007. Por consiguiente, un agricultor será sancionado por incumplimiento de una obligación, mientras que otro, que no esté sujeto a respetarla, no lo será. Esta situación perdurará hasta 2011, cuando venzan los contratos quinquenales celebrados en 2006.

#### **LA DISTINCIÓN ENTRE CONDICIONALIDAD Y MEDIDAS AGROAMBIENTALES NO SIEMPRE ES CLARA**

52. Resulta importante delimitar claramente las medidas agroambientales y la condicionalidad. En primer lugar, esta distinción debe permitir garantizar que los agricultores no reciben pagos en el marco de las medidas agroambientales por haber respetado obligaciones reglamentarias en el marco de la condicionalidad. En segundo lugar, la condicionalidad se aplica a todos los agricultores que reciben pagos directos, mientras que los compromisos agroambientales son voluntarios. Los requisitos y normas de condicionalidad son necesarios para fijar un nivel mínimo razonable de este tipo de compromisos.
53. Con respecto a la condicionalidad, los Estados miembros disponen de un margen importante para definir las obligaciones impuestas a los agricultores, en particular en el caso de las normas relativas a las BCAM. Cuando la condicionalidad y las medidas agroambientales se aplican a los mismos aspectos (elementos del paisaje, biodiversidad, etc.), ello significa que el nivel de obligaciones agroambientales, y por consiguiente sus efectos, se determinan por el nivel de obligaciones de condicionalidad.
54. En cada uno de los Estados miembros visitados, la fiscalización puso de relieve que programas agroambientales contenían obligaciones que también hubiesen podido inscribirse en el marco de la condicionalidad, lo que habría originado una reducción de los pagos agroambientales en cuestión. Por ejemplo, en Portugal, existen programas agroambientales para las terrazas de retención y para la rotación de cultivos, pero no se aplicaron las normas prescritas por la condicionalidad al respecto. Cuando estas normas se inscriban en la condicionalidad, se reducirán los importes que deben abonarse en el marco de las medidas agroambientales, dado que los agricultores sólo recibirán una compensación por las obligaciones suplementarias.

- 55.** En Grecia, el principal objetivo del programa agroambiental para la extensificación de la cría de ganado consiste en reducir la carga ganadera de las tierras de pasto. En el marco de la condicionalidad, la norma relativa a las BCAM en materia de protección de pastos permanentes prevé también la limitación de la carga ganadera. Las autoridades griegas no pudieron explicar si la medida agroambiental era más estricta que la norma de condicionalidad.
- 56.** Las diferentes opciones que se presentan a los Estados miembros desembocan en una situación caracterizada por que los agricultores de un Estado miembro pueden beneficiarse de una ayuda por el cumplimiento de ciertas obligaciones, mientras que los de otro están obligados a respetarlas sin compensación alguna. Puede mencionarse como ejemplo el caso de los agricultores de los Países Bajos que deben sembrar un cultivo intermedio<sup>10</sup> tras la cosecha de maíz, exigencia prevista en la Directiva sobre nitratos. Al otro lado de la frontera, en Bélgica, los agricultores reciben ayudas por idénticas prácticas, ya que éstas se inscriben en el programa agroambiental de Flandes.
- 57.** Las franjas de protección permiten ilustrar el solapamiento existente entre agroambiente y condicionalidad. Se trata de franjas que bordean las parcelas agrícolas, en las que ciertas prácticas agrícolas se encuentran prohibidas. Por ejemplo, las franjas no cultivadas en los márgenes de los ríos evitan la erosión del suelo, cuestión que se inscribe en el marco de las BCAM. La prohibición de aplicar estiércol y productos fitosanitarios en las franjas de protección reduce la contaminación del agua y favorece la biodiversidad, cuestiones sujetas a la condicionalidad. Así, varios Estados miembros recurrieron a las franjas de protección en el marco de la condicionalidad, pero no fue el caso de todos, ya que no existe ninguna obligación específica al respecto. Algunos Estados miembros decidieron incluir las franjas de protección en los programas agroambientales.
- 58.** El **cuadro 3** muestra las distintas posibilidades por las que optaron algunos de los Estados miembros controlados para fijar la utilización de franjas de protección. Estas diferentes opciones repercuten en el nivel de pagos agroambientales y el impacto medioambiental previsto.

<sup>10</sup> Los cultivos intermedios se siembran con el objetivo de evitar que los minerales (por ejemplo, los nitratos) del suelo sean arrastrados.

## SISTEMAS DE CONTROL Y SANCIÓN

### EL SISTEMA DE CONTROL PROPORCIONA UNA GARANTÍA INSUFICIENTE EN CUANTO AL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS AGRICULTORES

- 59.** Como se indicó anteriormente, los Estados miembros sólo aplicaron parcialmente los requisitos y normas (véanse los apartados 22 y 23). Por consiguiente, las obligaciones correspondientes no se verifican en el marco de la condicionalidad como estaba previsto. Esta insuficiencia se constató principalmente en los ámbitos del medio ambiente y de la seguridad alimentaria. En Finlandia, por ejemplo, más de 30 requisitos derivados del marco legal para los RLG (15 en el caso de las directivas medioambientales y 15 en el del Reglamento relativo a la legislación sobre alimentos y piensos<sup>11</sup>) no fueron objeto de control en el marco de la condicionalidad.
- 60.** Por lo general, las explotaciones se visitan únicamente una vez al año en el marco de la condicionalidad, pero el calendario de la visita no se establece en función de cuándo resultaría óptimo examinar el cumplimiento de los requisitos o normas. Los controles de condicionalidad se concentran en un período limitado del año, habitualmente durante los meses de verano. Sin embargo, un número significativo de RLG medioambientales y de normas relativas a las BCAM no pueden verificarse durante este período, ya que corresponden a actividades agrícolas practicadas durante otras estaciones (labranza, esparcimiento de estiércol, recolección de pastos). Este factor provoca que el número de controles efectivamente llevados a cabo en el caso de las obligaciones de que se trata sea reducido y, en algunos casos, incluso nulo.

<sup>11</sup> Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1).

#### RECUADRO 3

#### EJEMPLOS DE DIFERENTE UTILIZACIÓN DE LAS FRANJAS DE PROTECCIÓN

En Finlandia, la norma relativa a las BCAM en el caso de la erosión del suelo prevé la existencia de franjas de protección de 0,6 metros. Los pagos agroambientales se realizan para franjas de protección más anchas (de un metro como mínimo).

Con arreglo a la norma relativa a las BCAM en el caso de la erosión del suelo, Francia exige a los agricultores que dejen sin abonar franjas de protección de 5 a 10 metros de ancho en los márgenes de los ríos. En caso de franjas más anchas, los programas agroambientales prevén compensaciones.

En los Países Bajos, no se autoriza la fertilización en las franjas de protección a lo largo de aguas superficiales, ateniéndose a una exigencia que se desprende de la Directiva sobre nitratos. La anchura de las franjas oscila entre 0,25 y 9 metros en función del cultivo y del método de aplicación de productos fitosanitarios. No existe ningún programa agroambiental para las franjas de protección.

En Polonia, no se estableció ninguna obligación para las franjas de protección en el marco de la condicionalidad, pero los agricultores reciben compensaciones por dichas franjas con arreglo a un programa agroambiental.

En Eslovenia, no se impone a los agricultores ninguna obligación para las franjas de protección en el marco de la condicionalidad, como tampoco existe ningún programa agroambiental respecto de las franjas adyacentes a las tierras cultivables o a los pastizales.

- 61.** En todos los Estados miembros visitados, la fiscalización también reveló ejemplos de obligaciones en los ámbitos del medio ambiente y de la seguridad alimentaria cuya verificación resultaba difícil y para los que los inspectores no disponían de instrucciones precisas. Se trataba de obligaciones como «evitar la utilización de maquinaria pesada en terrenos húmedos», «los productos alimenticios deben ser seguros», «las instalaciones agrícolas deben estar en buen estado» o «está prohibido aplicar productos fitosanitarios durante la floración si hay abejas en el campo». Se trata de condiciones cuya comprobación resulta difícil, en particular si no se han definido los términos subyacentes y si no se dispone de instrucciones claras sobre lo que constituye un caso de incumplimiento.
- 62.** Sin embargo, los problemas descritos más arriba no afectan a todos los ámbitos de condicionalidad. La identificación y el registro de animales, por ejemplo, pueden verificarse durante todo el año y los controles correspondientes se definen con mayor claridad (por ejemplo, todos los animales deben tener marcas auriculares o todos los animales de la explotación deben estar inscritos en su registro).
- 63.** Las insuficiencias identificadas anteriormente, relacionadas con el hecho de que con frecuencia los controles realizados en las explotaciones eran mínimos (véanse los apartados 39, 59 y 60), concernían en particular las directivas sobre la conservación de las aves y de los hábitat. En Finlandia, sólo se efectuaron controles en aquellas explotaciones donde se sabía que existían especies protegidas. Además, en la práctica el único control del cumplimiento de muchas de las obligaciones consistió en un control visual durante la medición de las parcelas para comprobar si «había algo anormal». En Francia y en los Países Bajos, no se prevén visitas de las parcelas en el marco de los controles de condicionalidad con arreglo a las directivas sobre la conservación de las aves y de los hábitat, incluso cuando estas parcelas están situadas en zonas Natura 2000. Los requisitos y controles en estos ámbitos revisten una importancia fundamental para la conservación de las aves y de los hábitat.
- 64.** El número y alcance limitados de los controles llevados a cabo en el marco de estas dos directivas sólo permitieron detectar un número de infracciones muy reducido en 2005 y 2006<sup>12</sup>. Por ejemplo, en Finlandia, Francia, Grecia y Eslovenia no se constató la menor infracción en los controles de condicionalidad (11 633 controles con respecto a la directiva sobre la conservación de las aves y 14 896 controles en el caso de la directiva sobre la conservación de los hábitat).

<sup>12</sup> Los datos para 2007 todavía no se encontraban disponibles al realizarse la fiscalización.

- 65.** La fiscalización pretendía comparar el número y resultados de los controles de condicionalidad con los de otros controles. Los casos en que este tipo de información se encontraba disponible reflejaron que controles comparables que no se inscribían en la condicionalidad obtenían unos porcentajes de incumplimiento significativamente superiores. En los Países Bajos, no se detectó ningún caso de incumplimiento de las directivas medioambientales en 2006. En la muestra de control que no se inscribía en la condicionalidad, se constató un número relativamente elevado de casos de incumplimiento (101 en el caso de la Directiva sobre nitratos, por ejemplo). Las autoridades neerlandesas no pudieron explicar los motivos de esta situación. En Finlandia, no figuraron todos los casos de incumplimiento en las estadísticas de condicionalidad; sin embargo, en 2006 los controles relativos a la higiene de los productos lácteos permitieron detectar 920 infracciones, que corresponden al 48 % de las explotaciones controladas. En virtud de las disposiciones reglamentarias, los casos de incumplimiento de los RLG que se detectaron deben dar lugar a sanciones de condicionalidad y ser comunicados a la Comisión. No obstante, los casos de incumplimiento detectados en la muestra de control en el marco de la condicionalidad que se comunicaron a la Comisión sólo representaban el 6 %.
- 66.** Ciertas obligaciones resultaban más fáciles de controlar, dando lugar a porcentajes de incumplimiento más elevados. Se trataba por lo general de los requisitos relativos a la identificación y registro de animales. Casos específicos de controles que detectaron porcentajes de incumplimiento elevados fueron observados en Eslovenia (donde se llevaron a cabo controles administrativos para comprobar si las explotaciones sobrepasaban los límites de nitratos a raíz de la fertilización con estiércol), así como en Grecia en materia de rotación de cultivos.

#### **EL SISTEMA DE SANCIÓN ADOLECE DE INSUFICIENCIAS Y DA LUGAR A REDUCCIONES LIMITADAS DE LOS PAGOS DIRECTOS**

- 67.** El Reglamento del Consejo dispone que, si no se cumplen los requisitos básicos, «los Estados miembros han de retirar total o parcialmente las ayudas directas, con arreglo a criterios proporcionados, objetivos y que sigan una escala progresiva». Conforme al artículo 7 del Reglamento, estas reducciones deberán calcularse en forma de porcentaje de la ayuda recibida. Esta disposición establece un vínculo entre las reducciones por condicionalidad y los pagos históricos de la PAC, puesto que estos últimos constituyen la base de la ayuda recibida. Por consiguiente, las reducciones en los pagos de ayuda directa no se basan en los costes vinculados al cumplimiento de la normativa, ni en las consecuencias de su incumplimiento. En el sistema actual, los principales responsables de la contaminación que reciben una ayuda directa modesta están expuestos a reducciones limitadas, mientras que los responsables de la contaminación a menor escala que reciben cantidades considerables se ven confrontados a reducciones más significativas.

- 68.** El Reglamento de la Comisión fija que la reducción se eleve, en principio, al 3 % del importe concedido<sup>13</sup>. Los Estados miembros pueden decidir no imponer ninguna reducción, o bien reducir su porcentaje al 1 % o incrementarlo al 5 % como máximo.
- 69.** En el caso de muchas obligaciones, el coste vinculado al cumplimiento es más elevado que el porcentaje máximo de reducción del 5 %, lo cual significa que las reducciones carecen de efecto disuasorio. En los Países Bajos, un requisito en materia de condicionalidad derivado de la Directiva sobre nitratos establece que el almacenamiento de estiércol se realice en un lugar que disponga de capacidad suficiente para almacenar la cantidad producida durante el período entre septiembre y febrero. Un productor de leche visitado estimó que la construcción de un recipiente de almacenamiento que cumpliera los requisitos técnicos costaría entre 20 000 y 30 000 euros. El incumplimiento de este requisito sólo ocasiona una reducción del 1 % y la reducción media en los Países Bajos fue de 100 euros.
- 70.** El Reglamento del Consejo prevé unos porcentajes de reducción más elevados si el incumplimiento se repite. Aunque esta disposición debería potenciar el carácter disuasorio del sistema, los datos indican que todavía no sucede así. Por ejemplo, en Finlandia, más de la mitad de las 104 explotaciones sancionadas en 2005 por incumplimiento volvieron a ser objeto de sanción en 2006.
- 71.** El Reglamento del Consejo dispone que, dentro de una horquilla entre el 1 % y el 5 %, la reducción tenga en cuenta la gravedad, el alcance y la persistencia del incumplimiento. Sin embargo, los Estados miembros controlados por lo general no habían definido estos términos adecuadamente. En consecuencia, las sanciones no dependían del alcance ni de las consecuencias del incumplimiento; además se aplicaron correcciones a tanto alzado, habitualmente del 1 %. Por ejemplo, se impuso la misma sanción (1 %) a un agricultor de Portugal que no había respetado las normas de identificación para 209 animales que a otro agricultor en idéntica situación pero con un solo animal. En Polonia, un agricultor que presente un elevado número de casos de incumplimiento puede incluso ser objeto de sanciones más leves que otro con menos casos de este tipo.
- 72.** La fiscalización reveló que, por varios motivos, los casos de incumplimiento detectados no habían dado lugar a una reducción de los pagos. Algunos Estados miembros conceden a los agricultores la posibilidad de solventar la situación o establecen un sistema de advertencia. La coordinación entre los distintos organismos de control no siempre funcionó de forma adecuada. Por consiguiente, los casos de incumplimiento detectados no

<sup>13</sup> Los porcentajes más elevados se aplican en caso de incumplimiento repetido (véase el apartado 70) y en casos de incumplimiento considerado intencionado por los Estados miembros (véase el apartado 75).

se comunicaron al organismo encargado de imponer las sanciones. Para ciertas obligaciones el incumplimiento origina una «sanción» del 0 %. Polonia no impuso ninguna sanción si la superficie agrícola de que se trataba era inferior a 0,1 hectáreas. En Finlandia, aunque se detectó un caso de incumplimiento de los requisitos en materia de aguas subterráneas, la sanción se fijó al 0 % alegando que el agricultor se encontraba ausente cuando su contratista utilizó los productos prohibidos.

- 73.** Por consiguiente, la mayor parte de las sanciones eran poco elevadas, tanto en términos relativos como absolutos, incluidos los casos de incumplimiento de requisitos clave como los vinculados al medio ambiente o a la salud pública. En el **recuadro 4** figuran varios ejemplos de este tipo.
- 74.** A partir del 1 de enero de 2008, con arreglo al Reglamento del Consejo los Estados miembros tienen la posibilidad de no aplicar una reducción o exclusión de un importe equivalente o inferior a 100 euros. Esta disposición permite disminuir la carga administrativa, así como reducir significativamente el número de sanciones aplicadas, incluidos los casos de incumplimiento de requisitos fundamentales. Por ejemplo, en los Países Bajos la sanción media es de 100 euros; en Finlandia, el 65 % de las sanciones eran inferiores a 100 euros, mientras que en Polonia este porcentaje alcanzaba el 94 %.

#### RECUADRO 4

#### EJEMPLOS DE SANCIONES POCO ELEVADAS POR INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS CLAVE

En Finlandia, el 35,5 % de las sanciones aplicadas en 2006 se elevaba a un 0 %. Uno de los requisitos que dio lugar a una «sanción» del 0 % consiste en la utilización de productos fitosanitarios prohibidos desde diciembre de 2003.

Francia utiliza un método de cálculo que tiene como efecto la reducción de las sanciones de las directivas medioambientales. Varias infracciones de la Directiva sobre nitratos, en particular el incumplimiento del límite de 170 kg de nitratos por hectárea, el esparcimiento de estiércol durante períodos en los que estaba prohibido o la utilización de un recipiente de almacenamiento con capacidad insuficiente, condujeron en la práctica a una reducción de los pagos del 1 %.

En los Países Bajos, los controles regulares (es decir, con independencia de la condicionalidad) detectaron que un agricultor recurría a hormonas de crecimiento ilegales. La sanción aplicada referente a la condicionalidad en virtud de la legislación neerlandesa al respecto se elevó al 1 %, es decir, 94,04 euros.

En Eslovenia, el incumplimiento por un agricultor de los requisitos para la identificación y registro de animales dio lugar a un porcentaje de reducción del 1 %, que equivalía a 0,97 euros. Otro agricultor de este mismo país había infringido los requisitos derivados de tres actos jurídicos: la Directiva sobre nitratos, el Reglamento sobre la identificación y registro de animales, y el Reglamento relativo a la legislación sobre alimentos y piensos. La sanción aplicada se elevó al 3 %, porcentaje que correspondía a un importe de 15,26 euros.

- 75.** Las diferentes interpretaciones dadas por varios Estados miembros a ciertos elementos del sistema de sanción conducen a una situación en la que la misma infracción cometida por diversos agricultores tiene distintas repercusiones. Por ejemplo, en los Países Bajos, la ausencia de marca auricular en menos de 10 animales de la especie porcina o de 5 de la bovina da lugar a una advertencia, mientras que en Grecia se sanciona la ausencia de una única marca auricular. A raíz de los distintos métodos de cálculo utilizados por los Estados miembros en caso de infracciones múltiples, un agricultor de un Estado miembro puede ser objeto del doble de sanciones que otro agricultor de un Estado distinto. El carácter intencionado se define de forma distinta en función del Estado miembro. Así, algunos estiman que la utilización de sustancias ilegales, como las hormonas en la cría de ganado, constituye un caso de negligencia sancionado con un porcentaje de hasta el 5 %, mientras que otros consideran que se trata de un incumplimiento deliberado, que da lugar a una sanción del 20 %.

## SEGUIMIENTO Y ELABORACIÓN DE INFORMES

### EN CIERTOS ÁMBITOS, LOS DATOS NO SON FIABLES Y SE SOBRESTIMAN LOS PORCENTAJES DE CONTROL Y CONFORMIDAD

- 76.** El Reglamento de la Comisión dispone que los Estados miembros presentarán un informe sobre el número y resultados de los controles de condicionalidad, la superficie y la proporción de tierra dedicada a pastos permanentes, así como los elementos básicos del sistema de control.
- 77.** La fiscalización permitió constatar que los datos relativos a diferentes ejercicios no siempre eran comparables a lo largo del tiempo y que, por consiguiente, no resultaba posible detectar los cambios de tendencia. Uno de los motivos que explican este hecho son los posibles cambios en la legislación; por ejemplo, la legislación nacional neerlandesa que transpone la Directiva sobre nitratos se revisó por completo en 2006, por lo que no puede compararse el número de casos de incumplimiento antes y después de esta modificación. Otro motivo reside en los grandes cambios experimentados por la población en términos de tamaño y composición; así, puede citarse el caso de Grecia, donde la población de la que se obtuvo la muestra utilizada para el control de condicionalidad anual aumentó entre 2005 y 2006 más del doble.

- 78.** La estructura de los informes prescrita por la Comisión no es lo suficientemente precisa. Así, no se establece claramente cómo deberían comunicarse ciertos elementos, por ejemplo las advertencias o los casos de incumplimiento en los que todavía no se han determinado las sanciones a raíz de recursos presentados por agricultores. Los agricultores que infringen varios requisitos pueden ser mencionados en el informe del mismo modo que los agricultores que sólo hayan cometido una infracción. Además, tampoco se define la naturaleza de los casos de incumplimiento; así, se presentan del mismo modo los casos de incumplimiento formal, como el hecho de que falte un documento, y los casos graves, como la utilización de hormonas prohibidas. Estas limitaciones hacen que resulte difícil comparar los datos entre los Estados miembros y agregarlos de forma válida. El Reglamento de la Comisión prevé que las explotaciones controladas con arreglo a la condicionalidad se seleccionen sobre la base de un análisis de riesgos. Resulta difícil evaluar en qué medida los casos de incumplimiento observados en una muestra de explotaciones seleccionadas sobre la base de un análisis de riesgos son representativos de la totalidad de las explotaciones de un Estado miembro. Los factores de riesgo utilizados varían a lo largo del tiempo y difieren en función del Estado miembro. Se trata de un elemento suplementario que contribuye a complicar la detección de cambios de tendencia y la agregación de datos.
- 79.** La fiscalización permitió constatar que los datos comunicados por los Estados miembros adolecían de insuficiencias graves. El **recuadro 5** describe algunos ejemplos de presentación de informes incompletos e inexactos que afectaron a la calidad de los datos proporcionados a la Comisión.

#### RECUADRO 5

#### EJEMPLOS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES INCOMPLETOS E INEXACTOS<sup>14</sup>

La fiscalización indicó que los datos comunicados por Finlandia a la Comisión estaban incompletos y eran incoherentes. Por ejemplo, el porcentaje de incumplimiento comunicado a la Comisión en el caso de la BCAM era del 14 %, cuando una fiscalización de los datos subyacentes reveló que en realidad este porcentaje correspondía a casi el doble (27 %). Las autoridades finlandesas no pudieron aclarar esta situación.

Francia notificó a la Comisión que en 4 277 explotaciones se habían controlado cada una de las cinco normas relativas a las BCAM. Esta cifra incluye explotaciones a las que no se aplicaban las normas. La cifra real, es decir, el número de controles para los casos en que eran aplicables las normas, era claramente inferior: por ejemplo, 1 339 explotaciones para la norma relativa a las BCAM en materia de irrigación.

Los informes de control utilizados en Grecia no prevén un espacio para indicar las obligaciones que no son aplicables y en tales casos el informe llega a la conclusión de que el agricultor cumple las normas. Por ejemplo, Grecia notificó a la Comisión que 4 784 explotaciones habían sido objeto de control y que respetaban la legislación prevista por la directiva sobre lodos de depuradora. Ello ocasionó una sobrestimación de los porcentajes de control y conformidad, dado que ninguna de las explotaciones utilizaba realmente los lodos de depuradora.

Los Países Bajos comunicaron que no se había hallado ningún caso de incumplimiento de la legislación sobre alimentos y piensos en las 658 explotaciones controladas. Esta cifra no tiene en cuenta que no se había controlado un número significativo de requisitos, por ejemplo los relativos a la higiene de los productos lácteos.

<sup>14</sup> Los ejemplos se basan en los datos más recientes de que se disponía al llevarse a cabo la fiscalización, que eran los relativos a 2006, salvo en el caso de Grecia donde los datos más recientes se refieren a 2005.

- 80.** Como muestran los ejemplos anteriores, los porcentajes de control y cumplimiento son en realidad inferiores a los comunicados a la Comisión. Por lo tanto, las estadísticas transmitidas a esta institución no permiten formular conclusiones sobre el cumplimiento de la legislación por los agricultores. Esta dificultad se describe en un informe de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo, según el cual «teniendo en cuenta las cifras presentadas por la Comisión en su informe, es obvio que la mayoría de las explotaciones controladas cumplen las normas establecidas...»<sup>15</sup>. Al llevar a cabo su fiscalización, el Tribunal constató que los datos de la Comisión relativos a la condicionalidad no permiten respaldar esta declaración.

<sup>15</sup> Documento 2007/0177(CNS) del Parlamento Europeo; proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003; 21.9.2007.

<sup>16</sup> Evaluación *ex ante*: guía práctica para la elaboración de propuestas de programas de gastos, DG BUDG, diciembre de 2001, p. 22. Los indicadores se definen como información que contribuye al seguimiento de los avances y a la presentación de informes sobre los objetivos.

#### EL CONTROL DE LOS RESULTADOS POR LA COMISIÓN FUE INSUFICIENTE

- 81.** Uno de los principios de la buena gestión financiera, definido en el artículo 27, apartado 3, del Reglamento Financiero, consiste en que la consecución de los objetivos se controlará mediante indicadores de rendimiento. La Comisión consideró por tanto que la definición de objetivos y de indicadores claros<sup>16</sup> era un requisito primordial para el establecimiento de un sistema de seguimiento de calidad. Sin embargo, no se definieron tales indicadores, lo que comprometió desde el principio el seguimiento de la condicionalidad.

#### RECUADRO 5

En Eslovenia, tres de los cuatro requisitos vinculados a las directivas sobre la conservación de las aves y de los hábitat sólo se aplican a las parcelas situadas en las zonas Natura 2000. De las 620 explotaciones que formaban parte de la muestra relativa a la condicionalidad, sólo 34 (el 5 %) contaban con parcelas en las zonas Natura 2000. El porcentaje de control de los requisitos de Natura 2000 era veinte veces menos elevado que el comunicado a la Comisión.

Cuando Polonia comunicó el número de casos de incumplimiento a la Comisión, no incluyó las 678 explotaciones donde se habían detectado tales casos, sino aquellas donde la totalidad de la ayuda solicitada había sido denegada. Los porcentajes de incumplimiento basados en las cifras correctas eran significativamente superiores.

Portugal definió, en relación con varios RLG, un margen de tolerancia por debajo del cual no deben aplicarse sanciones. Los casos de incumplimiento inferiores a este margen no se notifican a la Comisión. También se han definido márgenes de tolerancia para los requisitos derivados del Reglamento EET<sup>17</sup>. Si los documentos y certificados inexistentes atañen a un porcentaje inferior al 10 % de los animales, o a menos de dos animales para las pequeñas explotaciones, el caso de incumplimiento no se comunica.

<sup>17</sup> Reglamento (CE) nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 147 de 31.5.2001, p. 1).

**82.** Por lo que se refiere a los indicadores, la información comunicada anualmente por los Estados miembros permite a la Comisión verificar ciertos elementos de los sistemas de control y sanción. Sin embargo, esta institución no definió los indicadores de rendimiento que permiten seguir la consecución de los objetivos fijados por el Reglamento del Consejo (véase el apartado 12). Por ejemplo, no existe ningún indicador de resultados para el cumplimiento de las normas relativas a las tierras agrarias, para el abandono de tierras agrarias o para la medida en que las tierras se mantienen en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

<sup>18</sup> Evaluación *ex ante*: guía práctica para la elaboración de propuestas de programas de gastos, DG BUDG, diciembre de 2001, p. 14.

**83.** La información de base, consistente en datos sistemáticos que describan la situación antes de que la condicionalidad pase a ser operativa (por ejemplo, para 2003 y 2004), no se encuentra disponible. Desde la adopción en septiembre de 2003 del Reglamento del Consejo que establece la condicionalidad, la Comisión y los Estados miembros no utilizaron el plazo del que disponían para recopilar datos de base destinados al seguimiento y la evaluación, por ejemplo sobre el número de controles y de infracciones. De hecho, sigue sin existir una base fiable debido a los problemas vinculados a los datos y a la presentación de informes (véanse los apartados 77 y 78).

<sup>19</sup> La Comunicación sobre evaluación de julio de 2000 (apartado 2.3.1) precisa que la fiabilidad de la evaluación *ex post*, y por tanto la obligación de rendir cuentas con respecto a los resultados y a las repercusiones, depende en gran medida de la calidad de la preparación de la intervención desde el principio. La «Evaluación de las actividades de la UE: guía práctica para los servicios de la Comisión», elaborada por la DG BUDG, de julio de 2004, expone en la página 71 que la fijación de los objetivos durante la concepción de una intervención representa una ayuda esencial a la evaluación dado que éstos forman parte integrante de la evaluación directa de la intervención en materia de pertinencia y de eficacia.

**84.** La Comisión define el seguimiento como un proceso continuo de examen de las realizaciones del programa y estima que el uso de indicadores siempre debe completarse con un análisis de los factores cualitativos y con una interpretación de los datos presentados<sup>18</sup>. La fiscalización puso de manifiesto que, en el caso de la condicionalidad, no se había establecido este proceso continuo o este análisis e interpretación de los datos. Debido a la falta de objetivos claros y de datos de seguimiento, resulta difícil llevar a cabo evaluaciones, lo que dificulta el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas con respecto a los resultados y a las repercusiones<sup>19</sup>.

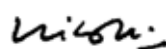
# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 85.** El Tribunal considera que la condicionalidad constituye un elemento fundamental de la PAC. Correctamente aplicado, este dispositivo podría permitir alcanzar el objetivo de imponer a los agricultores de la UE que se benefician de los pagos de la PAC el cumplimiento de las normas relativas a las tierras, la producción y la actividad agrícolas. Para que la condicionalidad sea eficaz, es necesario plasmar las normas aplicables en la materia en requisitos verificables a nivel de las explotaciones. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que ello todavía no se había conseguido. Esta situación se debe al hecho de que los objetivos y el ámbito de aplicación de la condicionalidad no están bien definidos, por lo que resulta difícil tener una idea clara de su finalidad. En particular, los objetivos generales fijados por el Consejo todavía no se han plasmado en su totalidad en requisitos y normas operativos adecuados que deban aplicarse a nivel de la explotación. El Tribunal recomienda que:
- la Comisión desarrolle y presente de forma detallada los objetivos definidos en el Reglamento del Consejo de modo que sean «SMART» y se organicen lógicamente;
  - los Estados miembros definan un conjunto completo de requisitos y normas verificables, que deben aplicarse a nivel de la explotación.
- 86.** El marco de la condicionalidad presenta dificultades considerables, en particular dada su complejidad. Para que la condicionalidad pueda permitir obtener los efectos positivos previstos, el Tribunal recomienda que:
- la Comisión simplifique el marco, en particular mediante su articulación en torno a los principales elementos de la actividad agrícola donde se precisan mejoras, la determinación de los resultados previstos y la clasificación por orden de prioridad de los requisitos y normas;
  - los resultados específicos que deben obtenerse se basen en evaluaciones de las necesidades y en estudios específicos;
  - los Estados miembros establezcan las obligaciones concretas que se derivan de la legislación, teniendo en cuenta, en caso necesario, las características específicas de las zonas y de las prácticas agrícolas de que se trate;
  - la Comisión evalúe la calidad de los requisitos y normas definidos por los Estados miembros.
- 87.** No se ha conseguido una correcta adaptación entre las políticas de condicionalidad y de desarrollo rural. El Tribunal recomienda que:
- la Comisión armonice las políticas de condicionalidad y de desarrollo rural, en particular al restablecer las disposiciones relativas al desarrollo rural que se han visto debilitadas a raíz de la introducción de la condicionalidad;
  - el legislador comunitario examine si diversos elementos de la política de desarrollo rural, como la aprobación de normas por la Comisión y la obligación para los Estados miembros de definir normas verificables, también deben aplicarse a la condicionalidad;
  - la Comisión delimite claramente las medidas de condicionalidad y las medidas agroambientales con el fin de garantizar que las ayudas del desarrollo rural sólo constituyen una compensación en caso de cumplimiento de obligaciones que superen los requisitos y normas de condicionalidad.

- 88.** Los Estados miembros no asumieron su responsabilidad de poner en práctica unos sistemas de control y sanción eficaces. Por consiguiente, el sistema de control proporciona una garantía insuficiente del cumplimiento de la normativa por parte de los agricultores. Además, el sistema de sanción tampoco es eficaz dado que no reposa en unos principios subyacentes adecuados. El Tribunal recomienda que:
- los Estados miembros pongan en práctica unos sistemas de control y sanción eficaces que permitan obtener garantías suficientes en cuanto a la conformidad de los agricultores;
  - la Comisión modifique el sistema de control con el objetivo de comprobar el 1 % como mínimo de las explotaciones que aplican cada una de las obligaciones;
  - el legislador comunitario considere la revisión de los principios subyacentes al sistema de sanción con el fin de obtener unas reducciones de pagos proporcionales y que dependan de la gravedad de la infracción a las obligaciones en materia de condicionalidad cometida por el agricultor sancionado.
- 89.** El seguimiento y la presentación de informes han resultado deficientes dado que se carecía de algunos de los elementos básicos de un sistema de seguimiento y los datos comunicados por los Estados miembros a la Comisión no eran fiables. El Tribunal recomienda que:
- la Comisión ponga en funcionamiento los elementos clave de un buen sistema de control de los resultados, en particular mediante la definición de indicadores y de niveles de referencia pertinentes;
  - los Estados miembros presenten datos completos y fiables dentro del plazo;
  - la Comisión lleve a cabo un análisis más detallado de los datos comunicados por los Estados miembros y se muestre más exigente en cuanto a la calidad de dichos datos.
- 90.** En términos generales, el Tribunal opina que la condicionalidad, tal y como es gestionada por la Comisión y aplicada por los Estados miembros en la actualidad, todavía no resulta eficaz. Siguen siendo necesarios esfuerzos significativos de todas las partes afectadas para que alcance su pleno potencial. El Tribunal considera que la puesta en práctica de las anteriores recomendaciones debería contribuir a facilitar el logro de las ventajas potenciales que se esperan obtener de la política de condicionalidad, ya que constituye un elemento fundamental de la PAC.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 6 de noviembre de 2008.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*



# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN

### II.

#### Primer gui3n

La Comisi3n considera que los objetivos de la condicionalidad son claros. Los pagos de la PAC recibidos por los agricultores se reducen cuando no se respetan las normas b3sicas sobre el medio ambiente, la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

El alcance de la condicionalidad est3 bien definido a nivel de la UE. Consiste en normas pertinentes para la actividad agr3cola. La mayor3a de estas normas proceden de Directivas y Reglamentos existentes.

#### Segundo gui3n

La Comisi3n propuso en su informe de 2007<sup>1</sup> mejoras en el marco jur3dico, que han obtenido el acuerdo de los Estados miembros. La Comisi3n continuar3 aportando mejoras seg3n sea necesario.

Sin embargo, el marco jur3dico consta de 19 Reglamentos y Directivas, que llevan existiendo a3os independientemente de la condicionalidad. Por tanto, la complejidad no es una consecuencia de la introducci3n de la condicionalidad.

#### Tercer gui3n

La condicionalidad se define en la legislaci3n, y como cuesti3n de coherencia se aplica de la misma manera tanto para el FEAGA como para el desarrollo rural. Forma una base com3n y clara para los Estados miembros y proporciona un elemento de comparaci3n.

No hay ning3n conflicto entre la condicionalidad y el desarrollo rural. La condicionalidad representa la l3nea de demarcaci3n entre la penalizaci3n de los agricultores por el incumplimiento de los requisitos obligatorios (el «principio de que quien contamina paga») y la recompensa para los agricultores por la aportaci3n voluntaria de beneficios ambientales a trav3s de compromisos en el 3mbito agroambiental o del bienestar de los animales. As3 pues, la condicionalidad y las medidas agroambientales o de bienestar de los animales se complementan entre s3 sin solapamiento posible.

#### Cuarto gui3n

En caso de deficiencias en la aplicaci3n del sistema de control por los Estados miembros, los riesgos financieros est3n cubiertos por la actividad de auditor3a de la Comisi3n, y en caso necesario se aplican correcciones financieras.

Por lo que se refiere al sistema de reducci3n en el marco de la condicionalidad, es responsabilidad de los Estados miembros aplicarla correctamente, y las deficiencias detectadas a este respecto tambi3n son objeto de seguimiento por la Comisi3n en su actividad de auditor3a.

#### Quinto gui3n

La Comisi3n est3 examinando actualmente la cuesti3n de la supervisi3n. En lo que respecta al an3lisis de datos, la Comisi3n ha hecho considerables esfuerzos para analizar las estad3sticas de la condicionalidad. Los casos en que faltan datos o de datos incorrectos son objeto de seguimiento. Las aplicaciones incorrectas de las normas sobre condicionalidad son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidaci3n de cuentas (si procede, mediante auditor3as documentales), adem3s del programa de la misi3n de auditor3a.

<sup>1</sup> COM(2007) 147.

### III.

#### Primer guión

Debe ofrecerse a los Estados miembros un grado significativo de flexibilidad para permitirles adaptar las obligaciones a las características específicas de los ámbitos en cuestión. La Comisión no pretende aprobar normas nacionales en el marco del sistema de condicionalidad. El respeto por los Estados miembros de una mínima igualdad de condiciones queda no obstante asegurado por la Comisión a través de su actividad de supervisión y auditoría.

Por otra parte, la política de desarrollo rural está basada en períodos de programación y se aprueban programas nacionales, no normas individuales. Por tanto, la comparación con la condicionalidad no es necesariamente pertinente.

El principio de que los Estados miembros definirán normas verificables ya subyace en la legislación sobre la condicionalidad.

#### Segundo guión

El principio de que las posibles reducciones son proporcionales o dependen de la gravedad de la infracción ya está establecido en la legislación actual sobre la condicionalidad. La Comisión no ve razones para modificar este marco en esta fase.

#### Tercer guión

La Comisión considera que los objetivos de la condicionalidad son «SMART» (acrónimo de: específicos, mensurables, acordados, realistas y tangibles). Los objetivos generales de la condicionalidad se definen en el Reglamento del Consejo. La Comisión ha especificado más su opinión sobre los objetivos de la condicionalidad en su informe de 2007<sup>2</sup>. Este informe fue acogido con satisfacción por el Consejo<sup>3</sup>. En 2007 se realizó un estudio de evaluación<sup>4</sup>. El evaluador externo identificó claramente los objetivos operativos, específicos y generales de la condicionalidad, así como un conjunto de indicadores dirigidos a evaluar la contribución de la condicionalidad a sus objetivos previstos. La Comisión considera que esto demuestra el cumplimiento de los atributos «SMART» y la lógica de los objetivos de la condicionalidad.

#### Cuarto guión

La introducción de la condicionalidad ha permitido armonizar los requisitos a nivel de la UE y alinear disposiciones con el FEAGA, obteniéndose así importantes beneficios.

La Comisión considera que los requisitos importantes de las buenas prácticas agrícolas siguen aplicándose en la condicionalidad.

<sup>2</sup> COM(2007) 147. Este informe especificó el objetivo general de la condicionalidad en objetivos específicos del siguiente modo: «1) contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible [...] mediante la observancia por parte de los agricultores de las normas que se aplican a los diferentes aspectos del sistema, y 2) hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en su conjunto [dado que existe] actualmente una parte cada vez mayor de la opinión pública que considera que deben dejarse de otorgar ayudas a los agricultores que no cumplen normas básicas en ámbitos importantes de interés público».

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo, Doc. 10682/07.

<sup>4</sup> Evaluación de la aplicación de la condicionalidad según lo previsto en el Reglamento (CE) nº 1782/2003.

**Quinto gui3n**

No debera haber ningun solapamiento entre la condicionalidad y los compromisos agroambientales. Esto se ha comprobado durante el proceso de aprobacion de los programas de desarrollo rural. Los Estados miembros tuvieron que demostrar que las medidas agroambientales van mas alla de la linea de base segun lo definido por el articulo 39, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

La condicionalidad y las medidas agroambientales se complementan entre si sin solapamientos posibles. En otras palabras, la condicionalidad representa la delimitacion entre la penalizacion de los agricultores por el incumplimiento de los requisitos obligatorios (conforme al «principio de que quien contamina paga») y la recompensa a los agricultores por la aportacion voluntaria de beneficios ambientales a traves de compromisos agroambientales.

El legislador decidi3 deliberadamente dar a los Estados miembros cierto grado de discrecionalidad tanto en cuanto a la definicion de los requisitos obligatorios como al diseo de medidas agroambientales. Esta discrecion permite a los Estados miembros tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales.

**Sexto gui3n**

El principio de base es que al menos el 1 % de los agricultores que reciben pagos de la PAC esten sujetos a controles de condicionalidad cada aao. Siguiendo el principio de analisis de riesgo, los Estados miembros han solicitado un margen de flexibilidad para poder dirigir los controles a las obligaciones de mas riesgo, sin olvidar no obstante las demas obligaciones. La Comision dio su acuerdo a esta peticion y adopt3 por tanto nuevas normas en 2007 que permitian esta flexibilidad.

**S3ptimo gui3n**

La Comision est3 examinando actualmente la cuestion de la supervisi3n.

**Octavo gui3n**

En lo que respecta al analisis de datos, la Comision ha hecho considerables esfuerzos para analizar las estadisticas de la condicionalidad. Los casos en que faltan datos o de datos incorrectos son objeto de seguimiento. Las aplicaciones incorrectas de las normas sobre condicionalidad son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidacion de cuentas (si procede, mediante auditorias documentales), adem3s del programa de la misi3n de auditoria.

La Comision tambi3n ha reforzado los recursos humanos en este ambito.

**Noveno gui3n**

El principio de que los Estados miembros definiran normas verificables ya subyace en la legislacion sobre la condicionalidad.

**D3cimo gui3n**

La Comision asegura, a traves de su actividad de supervisi3n y auditoria, que los Estados miembros respeten una minima igualdad de condiciones.

**Und3cimo gui3n**

La Comision realiza un seguimiento cuando faltan datos o estos son incorrectos.

**IV.****Primer gui3n**

La simplificacion del marco juridico sigue siendo una prioridad para la Comision. Por consiguiente, el marco juridico deberia ser lo mas sencillo posible y centrarse en los elementos de la actividad agricola en los que se buscan mejoras. Por esta razon, el legislador ha decidido deliberadamente utilizar la parte mas importante de la legislacion existente a nivel de la UE y aadir en el marco de la condicionalidad un enlace con los pagos de la PAC.

**Segundo gui3n**

La propuesta de cambiar el alcance de la condicionalidad realizada en el curso del ejercicio de «chequeo» se basa en una evaluacion de impacto completa.

### Tercer guión

La Comisión evalúa independientemente de la condicionalidad los requisitos RLG definidos por los Estados miembros en el marco de la aplicación de la legislación específica de las áreas en cuestión (medio ambiente, salud, etc.). Esta evaluación se realiza sobre la base de las normas de desarrollo nacionales comunicadas por los Estados miembros. Por lo que se refiere a las normas BCAM, la Comisión realiza regularmente una evaluación, teniendo en cuenta no obstante el margen de maniobra dado por el legislador a los Estados miembros. En el marco más específico de la condicionalidad, la aplicación práctica de las disposiciones nacionales que aplican los requisitos y normas se verifica en el ámbito del programa de auditoría. Las deficiencias detectadas con relación a las obligaciones jurídicas de los Estados miembros son objeto de seguimiento de conformidad con los procedimientos de que, en su caso, dispone la Comisión (liquidación de cuentas y procedimiento de infracción).

### Cuarto guión

Los Estados miembros están obligados, de conformidad con la legislación actual, a definir obligaciones precisas a escala de las explotaciones, así como las correspondientes matrices de reducción, y a comunicarlas a los agricultores de manera coherente.

## INTRODUCCIÓN

### 8.

Los RLG deberían «traducirse» en requisitos operativos a nivel agrícola en el marco de la aplicación normal de las Directivas y de los Reglamentos, no en el marco de la condicionalidad. En otros casos, la condicionalidad ha desempeñado un papel de incentivo para definir las obligaciones a nivel de las explotaciones.

## OBSERVACIONES

### 13.

La Comisión considera que los objetivos de la condicionalidad son «SMART» (acrónimo de: específicos, mensurables, acordados, realistas y tangibles). Los objetivos generales de la condicionalidad se definen en el Reglamento del Consejo. La Comisión ha especificado más su opinión sobre los objetivos de la condicionalidad en su informe de 2007<sup>5</sup>. Este informe fue acogido con satisfacción por el Consejo<sup>6</sup>. Ya en 2007 se realizó un estudio de evaluación<sup>7</sup>. El evaluador externo identificó claramente los objetivos operativos, específicos y generales de la condicionalidad, así como un conjunto de indicadores para evaluar la contribución de la condicionalidad a sus objetivos previstos. La Comisión considera que esto demuestra el cumplimiento de los atributos «SMART» y la lógica de los objetivos de la condicionalidad.

Por otra parte, están disponibles los datos sobre las inspecciones y las reducciones de ayudas, que fueron considerados indicadores útiles de rendimiento por el evaluador externo para evaluar los logros de la condicionalidad frente a los objetivos previstos.

La Comisión no considera que la lista de BCAM y RLG comprometa el cumplimiento de los atributos «SMART» de los objetivos de la condicionalidad.

<sup>5</sup> COM(2007) 147. Este informe especificó el objetivo general de la condicionalidad en objetivos específicos del siguiente modo: «1) contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible [...] mediante la observancia por parte de los agricultores de las normas que se aplican a los diferentes aspectos del sistema, y 2) hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en su conjunto [dado que existe] actualmente una parte cada vez mayor de la opinión pública que considera que deben dejarse de otorgar ayudas a los agricultores que no cumplen normas básicas en ámbitos importantes de interés público».

<sup>6</sup> Conclusiones del Consejo, Doc. 10682/07.

<sup>7</sup> Evaluación de la aplicación de la condicionalidad según lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

**14.**

La reforma de 2003 de la PAC introdujo la disociación entre la ayuda a la renta y la producción. En este contexto, se introdujeron las normas BCAM entre otras cosas para abordar los riesgos inherentes a la disociación, como el abandono de determinadas tierras, que entran en el ámbito del Reglamento (CE) n° 1782/2003, que dejarían de cultivarse y de mantenerse. Por otra parte, la condicionalidad no aspira a sustituir a otras políticas como el desarrollo rural.

**15.**

Los Estados miembros deben definir obligaciones para aplicar la legislación específica, parte de la cual está incluida en el ámbito de la condicionalidad. El hecho de que los Estados miembros hayan definido a veces obligaciones laxas conforme a esta legislación específica no significa que los objetivos de la condicionalidad no sean sólidos. Las deficiencias en la aplicación por los Estados miembros son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas según se detalla más adelante.

**Recuadro 1. Efectos de la condicionalidad a nivel agrícola**

- Las deficiencias de la aplicación de estas 2 directivas en Eslovenia son objeto de seguimiento mediante el procedimiento de liquidación de cuentas.
- La aplicación de la condicionalidad en Francia está sujeta a los procedimientos de liquidación en curso, tras 2 auditorías efectuadas por la Comisión en 2005 y 2006.
- La aplicación de la condicionalidad en los Países Bajos está sujeta a los procedimientos de liquidación en curso, tras una auditoría efectuada por la Comisión en 2007.

La auditoría previamente mencionada en los Países Bajos, así como la auditoría en Polonia efectuada por la Comisión en 2007, identificó deficiencias en cuanto al nivel de definición de las BCAM, que son objeto de procedimientos de liquidación en curso.

La auditoría de la Comisión realizada en 2008 ha identificado problemas de cálculo del área de pastos permanentes en Portugal. Esto está sujeto al procedimiento de liquidación de cuentas. Este aspecto está cubierto regularmente por auditorías de la Comisión. Sin embargo, el hecho de que los agricultores no tengan que cumplir ningún requisito está permitido por la legislación<sup>8</sup> siempre que el coeficiente permanente no disminuya significativamente.

**16.**

Los objetivos de la condicionalidad no conducen a la inclusión de todos los aspectos de las políticas pertinentes (medio ambiente, salud pública, animal y fitosanitaria, bienestar de los animales y buenas condiciones agrarias y medioambientales) en el alcance de la condicionalidad. Sólo se incluyen los «requisitos básicos» (véase el considerando 2 del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo), esto es, ni todas las políticas pertinentes ni todo el conjunto de obligaciones de elementos concretos de las políticas. La lista de estos requisitos básicos se realizó a través de la adopción de los Anexos III y IV del Reglamento del Consejo. La propuesta de la Comisión se basó inicialmente en los principales elementos de la legislación pertinente para la actividad agrícola en el área afectada. Las nuevas discusiones en el Consejo desembocaron en una evaluación de la importancia de estos textos para la condicionalidad. La Comisión opina que los principales elementos de las políticas en cuestión se reflejan en la lista final, que cumple el objetivo general del Reglamento del Consejo de «contribuir» al desarrollo de la agricultura sostenible.

La Comisión está de acuerdo no obstante con el Tribunal en que el marco puede evolucionar al igual que cualquier otro instrumento, en caso de que una evaluación de diversas opciones políticas considerase que ésta es la mejor opción. En el contexto del chequeo, la Comisión ha propuesto introducir requisitos para el agua y los elementos paisajísticos.

<sup>8</sup> Artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) n° 796/2004 de la Comisión.

**17.**

Por su naturaleza La propia condicionalidad sólo se aplica a los agricultores que reciben pagos de la PAC. A falta de pago, no hay obviamente ninguna reducción posible a través de la condicionalidad. El hacer que las BCAM sean aplicables a todos los terrenos agrícolas implicaría disociar las BCAM de la condicionalidad y crear una base jurídica general, con un sistema de sanciones específico independiente de la condicionalidad (como para los RLG).

Por otra parte, el objetivo de la condicionalidad es solamente «contribuir» al desarrollo de la agricultura sostenible, y no abordar todos los problemas medioambientales.

**18.**

La situación jurídica es clara según la Comisión y esto se comunicó a los Estados miembros a petición suya en varias ocasiones, en especial respecto del marco de las BCAM y del Reglamento sobre la normativa para alimentos y piensos. El hecho de que algunos Estados miembros discrepen no significa que el ámbito no esté claro.

**20.**

Fue una opción política deliberada que la condicionalidad cubriese la legislación existente. El objetivo era proporcionar una línea de base clara de requisitos básicos. Éstos se mejoran regularmente para tener en cuenta los últimos acontecimientos, dado que las disposiciones sobre condicionalidad prevén que se aplica la última versión de los actos jurídicos. La condicionalidad es solamente un instrumento entre otros. La política de desarrollo rural es adecuada para adaptar las medidas que abordan aspectos no cubiertos por la condicionalidad y fomentar prácticas agrícolas más beneficiosas que van más allá de la línea de base proporcionada por la condicionalidad.

Por lo que respecta a Portugal, las misiones de auditoría de la Comisión (2006 y 2008) encontraron que el sistema de control existente no era conforme con la legislación comunitaria. Los resultados son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

**21.**

La Comisión verifica la conformidad de la aplicación de las BCAM en relación con el marco comunitario. No es necesario examinar sistemáticamente todas las posibilidades alternativas a las aplicaciones de las BCAM.

**22.**

La Comisión es consciente de ciertas deficiencias en la definición de requisitos y normas por los Estados miembros. Cualquier fallo detectado por lo que se refiere a las obligaciones jurídicas de los Estados miembros es objeto de seguimiento según los procedimientos de que dispone la Comisión (liquidación de cuentas, procedimiento de infracción, etc.). Los riesgos para los fondos de la PAC están cubiertos por posibles correcciones financieras según se especifica más adelante.

**Recuadro 2. Ejemplos de requisitos y normas inexistentes o incompletos**

La auditoría previamente mencionada en Portugal cubre estas deficiencias.

El problema mencionado en Finlandia está sujeto a una auditoría realizada en octubre de 2008.

En sus auditorías, la Comisión verifica la integridad de la aplicación y el control del Anexo IV (cuestiones y normas) del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo.

**25.**

Los 19 Reglamentos y Directivas que conforman el marco para los RLG llevan años existiendo independientemente de la condicionalidad. La Comisión es consciente de la situación de aplicación desigual de estos actos jurídicos por los Estados miembros y está tomando las medidas correctoras necesarias. Sin embargo, esto no es una consecuencia de la introducción de la condicionalidad.

**26.**

Los distintos actos legislativos están enumerados en el Anexo III. Fue una opción deliberada que el Anexo III hiciera referencia solamente a la legislación comunitaria existente y que estos actos se ejecutaran, en el caso de las Directivas según lo aplicado por los Estados miembros. No había ninguna intención de introducir un nuevo marco de requisitos diferente de las obligaciones que se aplican a nivel de las explotaciones tras la aplicación de los actos comunitarios<sup>9</sup>.

**28.**

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal, y la revisión de las disposiciones del actual Anexo III realizada para preparar el chequeo ha llevado a concluir que algunas obligaciones no son relevantes para la condicionalidad. Entre estas se incluyen disposiciones relativas a la caza y la matanza de especies protegidas. Por tanto, la Comisión ha propuesto en el chequeo retirar estas disposiciones del alcance de la condicionalidad.

**30.**

La finalidad de la condicionalidad, incluidas las BCAM no es abordar todos los problemas medioambientales. Es complementario a otros instrumentos. El alcance del marco de las BCAM definido en 2003 no está restringido, sino más bien dirigido a abordar las cuestiones consideradas pertinentes en ese momento. La Comisión ha hecho una propuesta de cambios en el curso del ejercicio de «chequeo», a fin de introducir requisitos para el agua y los elementos paisajísticos.

**32.**

El conjunto de cuestiones y normas en el marco de las BCAM debe definirse a nivel de la UE a fin de asegurar una mínima igualdad de condiciones entre agricultores de distintas áreas o distintos Estados miembros. Esto implica que la lista es cerrada y limitada. Sin embargo, los Estados miembros tienen un amplio margen de maniobra para establecer disposiciones nacionales que aborden sus necesidades locales en el marco actual. Por ejemplo, el daño causado al suelo por los bovinos ya podría tratarse con el marco actual.

**34.**

El objetivo del sistema de gestión de los pastos permanentes (considerando 4 del Reglamento del Consejo) es evitar una transformación «masiva» en tierras de cultivo, permitiendo por tanto un cierto margen de evolución del coeficiente de los pastos permanentes en relación con la superficie agrícola total. Las normas de desarrollo han tenido debidamente en cuenta esta intención y han utilizado el margen dado por el legislador para establecer la regla de una variación máxima del 10 %, índice que la Comisión y los Estados miembros consideran el apropiado.

**35.**

La preservación de la tierra bajo los pastos permanentes debe considerarse en relación con la superficie agrícola total y por tanto el cómputo correcto es un coeficiente. Es la única manera de tener en cuenta la evolución del terreno agrícola a nivel de los Estados miembros o a nivel regional.

<sup>9</sup> Artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1782/2003.

**36.**

El cálculo del coeficiente de referencia de los pastos permanentes se basa en los distintos datos que existen en el SIGC, con objeto de evitar «efectos de oportunidad». La Comisión es consciente de que algunos Estados miembros han tenido dificultades a raíz de sus obligaciones por lo que se refiere al cálculo del coeficiente de referencia de los pastos permanentes. La Comisión establecerá un seguimiento en caso necesario.

Los datos de Eurostat se basan en distintas definiciones y calendarios que explican hasta cierto punto las diferencias.

**37.**

El objetivo del sistema de gestión de los pastos permanentes es «evitar una transformación masiva» de estos pastos (considerando 4 del Reglamento del Consejo). El legislador lo definió por lo tanto como puramente cuantitativo y no cualitativo. Sin embargo, la calidad de los pastos permanentes se aborda por otros medios de condicionalidad a través de los requisitos de la legislación nacional que transpone la Directiva sobre el hábitat (designación de las zonas Natura 2000) o a través de la aplicación de la norma BCAM sobre protección de los pastos permanentes.

**38.**

La Comisión considera muy útil emitir documentos de orientación para ayudar a los Estados miembros a aplicar la condicionalidad. La mayoría de los documentos de orientación se distribuyeron a petición de los Estados miembros, y éstos han expresado a menudo su interés por esta información. En cuanto a los RLG, derivan de una legislación que a menudo lleva existiendo años y no debería haber solapamientos ni contradicciones entre la jurisprudencia construida en el pasado por lo que se refiere a estos actos jurídicos y los posibles documentos de orientación en el marco de la condicionalidad. No obstante, la Comisión ha aclarado diversas cuestiones útiles a este respecto, como por ejemplo el hecho de que los requisitos que deben incluirse en la condicionalidad para aplicar la legislación alimentaria general se limiten a la producción primaria. Esto fue acogido con satisfacción por los Estados miembros. En cuanto a las BCAM, no ha habido más peticiones de orientación por parte de los Estados miembros.

**39.**

La Comisión emitió orientaciones a petición de los Estados miembros sobre las cuestiones jurídicas que se plantean por lo que se refiere a las prácticas impuestas a los agricultores y a los puntos de control. Teniendo en cuenta la diversidad de posibles situaciones en la UE, la única posibilidad de proporcionar orientación a los Estados miembros era compartir experiencias. Esto se realizó mediante la organización de varios talleres y grupos de expertos, que fueron bien acogidos por los Estados miembros. La Comisión es consciente de que las Directivas medioambientales, incluidas las relativas a la aves y el hábitat, no se aplican siempre totalmente a nivel de las explotaciones. Estos casos son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

**40.**

Ya en la reunión de Ministros de Agricultura en febrero de 2006, la Comisión mencionó su intención de elaborar un documento de orientación sobre algunas disposiciones de la normativa sobre alimentos y piensos. Los servicios de la Comisión presentaron el proyecto de documento de orientación a los Estados miembros en marzo de 2006, permitiendo así que lo tuvieran en cuenta para su programa de control de ese año. Este documento se concluyó posteriormente en mayo de 2006 para tener en cuenta las peticiones de los Estados miembros. El documento aspira solamente a proporcionar orientación y los Estados miembros cumplirán sus obligaciones conforme a la legislación, incluido el control de las disposiciones sobre higiene de conformidad con la legislación alimentaria general, independientemente del mismo.

Se descubrió, no obstante, que los Estados miembros realizaban controles que no eran conformes con los requisitos derivados del Reglamento sobre alimentos y piensos. Además, algunos Estados miembros no realizaban ningún control en relación con este Reglamento. Estos casos son objeto de seguimiento en el marco de los procedimientos de liquidación de cuentas.

**41.**

La Comisión está realizando una supervisión de la legislación específica que constituye los RLG y un seguimiento de la no aplicación por parte de los Estados miembros. Por otra parte, en el marco de la condicionalidad, los requisitos y los puntos de control correspondientes se verifican eficazmente en el marco de la actividad de auditoría de la Comisión. Cualquier incumplimiento a ese respecto es objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, incluida la aplicación de posibles correcciones financieras a los Estados miembros.

**42.**

Las misiones de auditoría se deciden sobre la base de un análisis de riesgo central, conforme a las normas de auditoría internacionalmente aceptadas. Por tanto, no se auditan todos los requisitos en todos los Estados miembros *in situ* cada año, y puede suceder que los fallos a la hora de aplicar la condicionalidad no se detecten inmediatamente. Sin embargo, el riesgo financiero para los fondos agrícolas está cubierto por la posibilidad de aplicar correcciones financieras a los Estados miembros. Estas correcciones financieras se efectúan mientras los Estados miembros en cuestión no corrijan las deficiencias.

**43.**

La Comisión ha seguido de cerca la aplicación del marco de las BCAM por los Estados miembros. En junio de 2006 se envió un cuestionario a los Estados miembros después de la fase inicial. Cuando se ha descubierto que faltaban requisitos de forma injustificada, se ha discutido bilateralmente con los Estados miembros durante el primer semestre de 2007 si eran pertinentes para la línea de base de las medidas agroambientales. Esto no es una dificultad, sino por el contrario, un ejercicio normal en el marco de la aprobación de programas de desarrollo rural, discutir tanto la línea de base como los compromisos que van más allá de la línea de base y que se financian con las medidas agroambientales. En esa ocasión se realizaron progresos significativos por lo que se refiere tanto al número como a la calidad de los requisitos BCAM definidos. Posteriormente, la Comisión comunicó en julio de 2007 a los Estados miembros su evaluación de la situación de las BCAM resultante de la aprobación de programas de desarrollo rural. Los requisitos que seguían faltando de forma injustificada son objeto de seguimiento por la Comisión a través de los medios jurídicos disponibles. Durante todo ese período, la Comisión también ha comprobado la aplicación sobre el terreno de las BCAM a través de su actividad de auditoría, y los casos de BCAM inexistentes o los fallos de control detectados son objeto de seguimiento en el marco de la liquidación de cuentas. Por tanto, la Comisión considera que ha tomado todas las medidas necesarias en el marco de sus responsabilidades jurídicas y continuará haciéndolo.

**44.**

Los requisitos BCAM definidos por los Estados miembros fueron comprobados por la Comisión para verificar que aplican un requisito incluido en el marco BCAM de la UE. Sin embargo, los Estados miembros, por razón de la base jurídica, tienen una gran flexibilidad para definir sus requisitos nacionales y adaptarlos a las características específicas de las regiones. La Comisión no podría evaluar caso por caso cada requisito nacional debido al alto nivel de detalle de los mismos y a las numerosas condiciones locales posibles. Por esta razón, el legislador no previó la aprobación de las disposiciones nacionales.

**46.**

Tal como señala el Tribunal, los compromisos agroambientales se realizan generalmente para cinco años, mientras que el último período de programación fue de siete años. La Comisión no tenía ninguna posibilidad jurídica de impedir que los Estados miembros presentaran nuevos compromisos agroambientales quinquenales bajo el régimen antiguo que posteriormente se extenderían al actual período de programación.

Sin embargo, la Comisión intentó solucionar la situación estimulando a los Estados miembros, en primer lugar proporcionándoles la posibilidad de transformar los antiguos compromisos en nuevos<sup>10</sup> y en segundo lugar proporcionándoles la posibilidad de ampliar los compromisos existentes hasta el final del último período de programación<sup>11</sup>. Sin embargo, no todos los Estados miembros optaron por aplicar estas posibilidades.

Por último, deben respetarse las legítimas expectativas de los beneficiarios.

**47.**

La condicionalidad se define en la legislación y se aplica tanto para el FEAGA como para el desarrollo rural, formando así una base común y clara para los Estados miembros.

En el caso del agroambiente, la condicionalidad es también parte de la línea de base para los compromisos agroambientales.

<sup>10</sup> Artículo 11 del Reglamento (CE) n° 1320/2006 (Reglamento de transición).

<sup>11</sup> Véase el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1360/2005.

**48.**

Muchos requisitos importantes de las buenas prácticas agrícolas habituales fueron tenidos en cuenta por la condicionalidad<sup>12</sup> y otros continúan aplicándose en la legislación nacional al margen de la condicionalidad.

Por lo que se refiere a Polonia, los antiguos Estados miembros tuvieron un período transitorio de tres años para los RLG en 2005-2007 en el caso de los pagos directos. Del mismo modo, los nuevos Estados miembros que aplican el SAPS<sup>13</sup> tienen un período de introducción progresiva en 2009-2011, y Bulgaria y Rumanía en 2012-2014. Como la condicionalidad en el desarrollo rural está alineada con el FEAGA, se aplica un período transitorio similar.

**49. a)**

La exigencia de que los Estados miembros definan prácticas comprobables<sup>14</sup> separadas ha quedado obsoleta porque ahora se definen en la legislación comunitaria sobre condicionalidad.

Sin embargo, aún se establece que los Estados miembros deben asegurarse de que las medidas de desarrollo rural sean comprobables<sup>15</sup>.

**49. b)**

Como las normas sobre condicionalidad se establecen ahora en el Reglamento (CE) n° 1782/2003<sup>16</sup>, no es necesario ningún procedimiento de aprobación separado.

<sup>12</sup> Comparando los requisitos sobre cobertura de las buenas prácticas agrícolas publicado en 1999 con la condicionalidad, las directivas sobre nitratos, aves y hábitats y las directivas sobre aguas freáticas siguen constituyendo requisitos, así como las cuestiones relativas al bienestar de los animales y al uso de fertilizantes y productos fitosanitarios.

<sup>13</sup> *Single Area Payments Scheme* (sistema de pago único por superficie).

<sup>14</sup> Segundo párrafo del artículo 35, apartado 1 del Reglamento (CE) n° 817/2004 con referencia a prácticas comprobables.

<sup>15</sup> Véase el artículo 48, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1974/2006 así como el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 1975/2006.

<sup>16</sup> Véase el tercer guión del punto 5.2 del Anexo II del Reglamento (CE) n° 1974/2006.

Los Estados miembros tienen que confirmar ahora que los requisitos de condicionalidad en el desarrollo rural son idénticos a los aplicados en el contexto de los pagos directos.

**49. c)**

Por lo que respecta a los compromisos agroambientales y de bienestar de los animales, la condicionalidad forma parte de la línea de base. La totalidad del pago agroambiental está sujeto al cumplimiento de los requisitos de la condicionalidad<sup>17</sup>.

**49. d)**

Por razones de coherencia, el índice de control de la condicionalidad en el desarrollo rural está alineado con el índice de control del FEAGA. Esta alineación y las disposiciones de un marco jurídico claro han reforzado la transparencia del sistema y la verificabilidad de las condiciones.

En los casos en que las condiciones formen parte de la línea de base, siguen estando sujetas a un índice de control del 5 %. Además, un mayor número de medidas de desarrollo rural está sujeto ahora a estas condiciones<sup>18</sup>.

**49. e)**

Muchas condiciones importantes de las buenas prácticas agrícolas se tienen en cuenta en la condicionalidad<sup>19</sup> y otras continúan aplicándose en la legislación nacional al margen de la condicionalidad.

**49. f)**

Por razones de coherencia, los índices de reducciones y exclusiones están alineados con los del FEAGA.

<sup>17</sup> Por lo que respecta a la condicionalidad agroambiental, así como a los requisitos mínimos para el uso de fertilizantes y productos fitosanitarios y otros requisitos obligatorios establecidos por la legislación nacional e identificados en el programa, véase el artículo 39, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

<sup>18</sup> Artículo 51, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

<sup>19</sup> Comparando los requisitos sobre cobertura de las buenas prácticas agrícolas publicado en 1999 con la condicionalidad, las directivas sobre nitratos, aves y hábitats y las directivas sobre aguas freáticas siguen constituyendo requisitos, así como las cuestiones relativas al bienestar de los animales y al uso de fertilizantes y productos fitosanitarios.

Aunque puede haber posibles porcentajes de reducción más bajos, las reducciones o exclusiones se aplican ahora tanto al FEAGA como al desarrollo rural y también a un mayor número de medidas en el ámbito del desarrollo rural<sup>20</sup>.

**50.**

La Comisión animó a los Estados miembros a remediar la situación, en primer lugar proporcionándoles la posibilidad de transformar los antiguos compromisos en nuevos, y en segundo lugar proporcionándoles la posibilidad de ampliar los compromisos existentes hasta el final del último período de programación.

Sin embargo, no todos los Estados miembros optaron por aplicar estas acciones. En estos casos, las normas de elegibilidad del antiguo período de programación siguen aplicándose y esto lleva a distintos sistemas de control.

Por último, deben respetarse las legítimas expectativas de los beneficiarios.

**51.**

La situación descrita por el Tribunal es transitoria debido a un cambio en la legislación.

**52.**

La legislación prevé una delimitación clara: la condicionalidad forma parte de la línea de base para el agroambiente<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Artículo 51, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

<sup>21</sup> Artículo 39, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1698/2005.

**53.**

Como la situación medioambiental difiere entre las distintas regiones y entre los Estados miembros, y puesto que sus respectivas necesidades ambientales son diferentes, está justificado que los requisitos BCAM difieran también. Este principio de que los Estados miembros deben reflejar las diferencias nacionales de la agricultura y el medio ambiente en sus normas de fondo se ha aplicado en el pasado en el caso de las buenas prácticas agrícolas habituales y se aplica ahora en el caso de la condicionalidad.

Además, la mayoría de la legislación obligatoria que compone los RLG en el marco de la condicionalidad está en forma de directivas, que establecen un margen para la interpretación y son transpuestas por los Estados miembros para aplicarse teniendo en cuenta sus situaciones respectivas.

Por último, las medidas agroambientales deben aplicarse de manera espacialmente diferenciada a fin de responder a las necesidades específicas de cada lugar, así como a las circunstancias agronómicas y ambientales.

Estos tres factores juntos justifican la distinta delimitación entre la condicionalidad y el agroambiente.

**54.**

Las medidas de condicionalidad y agroambientales se complementan entre sí sin solapamiento posible. En otras palabras, la condicionalidad representa la línea de demarcación entre la penalización de los agricultores por el incumplimiento de los requisitos obligatorios (de conformidad con el «principio de que quien contamina paga») y la recompensa de los agricultores por la prestación voluntaria de beneficios medioambientales a través de compromisos agroambientales.

Según el programa de desarrollo rural para Portugal continental, durante las negociaciones del programa se pidió que se incluyeran estos dos requisitos en la descripción de la condicionalidad. Una misión de auditoría realizada por la Comisión descubrió que estos requisitos se habían definido pero aún no se habían publicado a principios de 2008. Esto es objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

**55.**

El sistema de extensificación en Grecia se basa en la reducción de la densidad de ganado. La densidad máxima del ganado fijada por las BCAM es de 3 UGM/ha<sup>22</sup> y la ayuda agroambiental es pagadera solamente cuando la reducción de la densidad de ganado es al menos del 20 %. Así pues, la medida agroambiental va más allá de las BCAM.

**56.**

Las situaciones neerlandesa y flamenca no son comparables:

El requisito neerlandés de un cultivo intermedio después del maíz en zonas sensibles al nitrato sólo es válido para suelos arenosos y suelos limosos, no para otros tipos de suelo.

La medida agroambiental de «cubierta vegetal» que se aplicó en Flandes durante el último período de programación no continúa bajo el nuevo período de programación puesto que todo el territorio de Flandes se ha convertido en zona sensible a los nitratos.

**57.**

No hay solapamiento alguno entre el agroambiente y la condicionalidad, pues se complementan entre sí sin solapamientos posibles. En otras palabras, la condicionalidad representa la delimitación entre la penalización de los agricultores por el incumplimiento de los requisitos obligatorios (conforme al «principio de que quien contamina paga») y la recompensa a los agricultores por la aportación voluntaria de beneficios ambientales a través de compromisos agroambientales.

No hay ningún fundamento jurídico que permita a la Comisión emitir un juicio sobre la necesidad de incluir franjas de protección en la aplicación del marco BCAM. El legislador decidió deliberadamente dar a los Estados miembros cierto grado de discrecionalidad tanto en cuanto a la definición de los requisitos obligatorios como al diseño de medidas agroambientales. Esta discreción permite a los Estados miembros tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales.

<sup>22</sup> La densidad de ganado se expresa en unidades de ganado mayor (UGM) divididas por hectárea (ha).

### **Recuadro 3. Ejemplos de distintos usos de las franjas de protección**

No hay ninguna definición a escala comunitaria del ancho mínimo de las franjas de protección y tales franjas no figuran siquiera como requisito en el marco BCAM.

El legislador decidió deliberadamente dar a los Estados miembros cierto grado de discrecionalidad tanto en cuanto a la definición de los requisitos obligatorios como al diseño de medidas agroambientales. Esta discreción permite a los Estados miembros tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales.

#### **59.**

La Comisión realiza una supervisión en curso de la legislación específica que constituye los RLG y un seguimiento de su no aplicación por parte de los Estados miembros. Por otra parte, en el marco de la condicionalidad, los requisitos y los puntos de control correspondientes se verifican eficazmente en el marco de la actividad de auditoría de la Comisión. Cualquier incumplimiento a ese respecto es objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, incluida la aplicación de posibles correcciones financieras a los Estados miembros.

A finales de 2008 se realizará una misión en Finlandia en la que se verificará la eficacia del sistema de control en Finlandia.

#### **60.**

La Comisión revisó en 2007 las normas de gestión y control para la condicionalidad a fin de tener en cuenta la experiencia de la aplicación por los Estados miembros. Sobre esta base, en el informe de la Comisión emitido en marzo de 2007 se introdujeron propuestas de mejoras que se tradujeron posteriormente en disposiciones jurídicas a finales de ese año. Estas modificaciones incluyen una especificación del calendario para el control sobre el terreno de los distintos requisitos a nivel de las explotaciones. El principio es de que el calendario de los controles deberá optimizarse en relación con los requisitos, pero no deberá ignorarse ningún requisito en el sistema de control. Este principio resuelve las críticas del Tribunal.

#### **61.**

En sus intercambios con los Estados miembros, la Comisión ha hecho regularmente hincapié en una definición de las obligaciones para las explotaciones agrícolas que sean comprensibles para los agricultores, limitadas a la responsabilidad del agricultor, aplicables y controlables.

#### **63.**

La aplicación de las directivas sobre aves y sobre el hábitat forma parte del alcance de las auditorías de la Comisión, y las deficiencias son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación.

#### **64.**

Las misiones de auditoría de la Comisión pusieron de manifiesto que los controles efectuados en las directivas sobre aves y hábitat tanto en Grecia como en Francia no estaban armonizados con la legislación. Estos resultados son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

#### **65.**

En principio, el sistema de control para la condicionalidad debería basarse en los sistemas de control existentes en el marco de las distintas políticas específicas. Siguiendo este principio, las infracciones detectadas durante los controles realizados de conformidad con las legislaciones específicas deberían llevar también a la reducción en el marco de la condicionalidad si el agricultor se beneficia de pagos de la PAC.

Una misión de auditoría realizada por la Comisión en los Países Bajos puso de manifiesto que las autoridades de control competentes para los RLG 2 y (parte de) los RLG 4, contrariamente a la legislación, no realizaron en 2006 todos los controles obligatorios en el marco de la condicionalidad. Por otra parte, los resultados de las conclusiones de otros controles realizados por estas autoridades competentes no fueron tenidos en cuenta y, contrariamente a la legislación, no se aplicó ninguna reducción de la condicionalidad. Estos resultados son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

Una misión de auditoría en Finlandia a finales de 2008 comprobará la eficacia del sistema de control establecido.

**67.**

Las reducciones en el marco de la condicionalidad no se basan en el coste del cumplimiento ni en las consecuencias financieras del incumplimiento. El razonamiento es diferente, en línea con sus objetivos. La condicionalidad es el vínculo entre los pagos de la PAC recibidos por un agricultor y el cumplimiento de los requisitos básicos. Este vínculo se expresa en términos concretos a través de la posibilidad de una reducción de los pagos recibidos por el agricultor, y la reducción debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción. Por tanto, la reducción se expresa en porcentaje, proporcionado al nivel de la infracción para estos pagos. El importe reducido, en términos absolutos, podría por tanto ser bajo, incluso para infracciones graves, si el importe de los pagos que recibe el agricultor es bajo.

**69.**

Al definir la escala de las reducciones, los Estados miembros deberían tener en cuenta el grado, la gravedad y la permanencia del incumplimiento, así como la repetición del incumplimiento los años siguientes, y aplicar un factor de multiplicación al porcentaje de la reducción en caso de incumplimiento repetido. La reducción podría por tanto aumentar los años siguientes, haciendo inútil este cálculo. Por otra parte, se identificaría al agricultor como de alto riesgo en el sistema de gestión, lo que daría lugar a una mayor probabilidad de que sea controlado. Esto tendría también un efecto disuasorio.

**70.**

El factor de repetición se aplicará cada año tras la detección del incumplimiento si no se resuelve este último. Si el incumplimiento se repite varias veces, se considera intencional y la reducción aumenta hasta la exclusión total de los regímenes de ayudas durante uno o más años civiles, asegurando por lo tanto el necesario efecto disuasorio.

**71.**

Las matrices de reducción aplicadas por los Estados miembros se comprueban en el marco de la actividad de auditoría de la Comisión. Cualquier deficiencia encontrada en relación con las obligaciones jurídicas es objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, y los riesgos para los fondos de la PAC están cubiertos por eventuales correcciones financieras.

**72.**

El informe de 2007 propuso mejoras, incluida la de permitir a los Estados miembros definir casos de incumplimientos menores en los que no se aplicaría ninguna reducción. Sin embargo, esta exención sólo se permite con ciertas limitaciones, y estos casos serán objeto de seguimiento los próximos años. Se realizaron igualmente otras clarificaciones, por ejemplo sobre la comunicación y la información entre los órganos implicados en los controles. Si un Estado miembro no aplica correctamente este nuevo marco jurídico, se aplican correcciones financieras cuando se constata que existe un riesgo para los fondos de la PAC.

**Recuadro 4. Ejemplos de sanciones reducidas por incumplimiento de requisitos clave**

La escala de cálculo de las reducciones forma sistemáticamente parte del alcance de auditorías de la Comisión, y es objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

**74.**

La aplicación de reducciones inferiores a 100 EUR requiere un gran esfuerzo administrativo, sin un efecto disuasorio real. El informe de 2007 propuso por tanto no aplicar tales reducciones, sin bien con ciertas limitaciones, y la obligación de realizar un seguimiento de las infracciones durante los próximos años, aunque la aplicación de esta regla podría excluir a un número significativo de agricultores de las reducciones, pero sólo para la primera infracción. En caso de incumplimiento repetido, esta regla no se aplicará y el agricultor se enfrentará a una reducción más alta, con un efecto disuasorio real.

**75.**

La Comisión ha organizado varias reuniones del grupo de expertos sobre condicionalidad, así como varios talleres para discutir, comparar y permitir una evaluación comparativa del cálculo de las reducciones. Sin embargo, los casos en que los Estados miembros no han fijado la escala de reducción en un nivel suficiente se consideran un fallo en cuanto a la correcta aplicación de la legislación, y los casos detectados son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

**77.**

Los datos comunicados por los Estados miembros reflejan la situación existente durante el año en cuestión. Por supuesto, si la situación cambia, por ejemplo con un cambio de legislación o con la inclusión de nuevos agricultores en el sistema de condicionalidad, las cifras cambiarán el año siguiente, pero esto no cuestiona el hecho de que los datos sean comparables.

**78.**

La Comisión mejora todos los años los modelos para la comunicación de estadísticas y está dispuesta a continuar haciéndolo, teniendo en cuenta la limitación de que la carga administrativa para los Estados miembros debe ser razonable. Las estadísticas son analizadas por los servicios de la Comisión, que lanzan auditorías sobre esta base, si procede. Además, las estadísticas se utilizan para la preparación de las misiones de auditoría. Sin embargo, no se puede esperar que las estadísticas anuales proporcionen una visión y una cuantificación detalladas de todos los tipos de incumplimientos que puedan darse en los Estados miembros. Por lo que se refiere a la representatividad de las explotaciones agrícolas seleccionadas, la Comisión introdujo en el Reglamento 796/2004 la obligación de contar en la muestra tanto con un riesgo como con una parte aleatoria, lo que debe garantizar una buena representatividad de la muestra. Sin embargo, sigue siendo necesario que la principal parte de la muestra se base en los riesgos, a fin de hacer los controles más eficaces.

El Reglamento del Consejo no distingue entre incumplimientos formales y materiales según lo mencionado por el Tribunal. El nivel de reducción depende de la «gravedad», de la «amplitud», de la «permanencia» y de la «repetición de los hallazgos».

**Recuadro 5. Ejemplos de información incompleta e inexacta<sup>23</sup>**

Todos los hechos mencionados serán analizados por la Comisión con objeto de mejorar las estadísticas para el próximo período.

En general, en todas las misiones de auditoría los Estados miembros tienen que proporcionar a la Comisión datos relativos a todas las verificaciones efectuadas por ellos (entre otros: tipo de controles realizados sobre el nivel de los requisitos y normas, y reducciones aplicadas). Estos datos se analizan y se comprueba si corresponden a las estadísticas proporcionadas. Todas las diferencias deberán ser explicadas por el Estado miembro y, en su caso, habrá que adaptar las estadísticas.

**80.**

Las primeras estadísticas sobre condicionalidad correspondieron al año de solicitud 2005. La Comisión considera que, a través del número de reducciones aplicadas, proporcionan una descripción útil del nivel de cumplimiento de los agricultores en la UE.

A este respecto, se introduce una mejora significativa ya a partir del año de solicitud 2007: las estadísticas permitirán calcular el índice de error en términos monetarios (porcentaje de reducciones de la condicionalidad relativas a los pagos efectuadas en la muestra de control de la condicionalidad), para cada Estado miembro.

**81.**

Ya en 2007 se realizó un estudio de evaluación<sup>24</sup>. En este contexto, los datos disponibles sobre inspecciones y reducciones de ayudas se consideraron útiles para supervisar el progreso e informar sobre los logros respecto de los objetivos previstos de la condicionalidad.

<sup>23</sup> Los ejemplos se basan en los datos más recientes disponibles en el momento de la auditoría, que se hizo en 2006, a excepción de Grecia donde los datos más recientes se refieren a 2005.

<sup>24</sup> Evaluación de la aplicación de la condicionalidad según lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 82.

Los datos sobre las inspecciones y las reducciones de ayudas están disponibles. Se consideraron indicadores útiles del rendimiento para controlar los logros de los objetivos de la condicionalidad en el contexto de la evaluación externa efectuada en 2007<sup>25</sup>.

### 83.

La condicionalidad se introdujo en 2005. Por tanto, antes de esa fecha no existe ninguna información en relación con la condicionalidad. Por ejemplo, no se realizaron controles en el marco del SIGC de los requisitos incluidos en el ámbito de la condicionalidad. La información relativa al número de controles y al número de infracciones sólo está disponible a partir de 2005 y este año representa el nivel de base. La Comisión considera que los datos comunicados por los Estados miembros constituyen una línea de base fiable: permiten una comparación entre los Estados miembros y a lo largo del tiempo.

### 84.

La Comisión considera que los objetivos de la condicionalidad son claros. En 2007 se llevó a cabo un estudio de evaluación externo sobre la condicionalidad<sup>26</sup>, incluida la definición de objetivos operativos, específicos y generales. En este contexto, los datos de control disponibles se consideraron indicadores útiles para supervisar los logros de la condicionalidad en relación con los objetivos previstos.

<sup>25</sup> Evaluación de la aplicación de la condicionalidad según lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

<sup>26</sup> Evaluación de la aplicación de la condicionalidad según lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

### 85.

La Comisión considera que los objetivos de la condicionalidad son claros: hacer que los agricultores de la UE respeten las normas establecidas en la legislación. Los pagos de la PAC recibidos por los agricultores se reducen cuando no se respetan las normas básicas sobre medio ambiente, seguridad de los alimentos, salud y bienestar de los animales y buenas condiciones agrícolas y ambientales.

La Comisión también opina que el alcance de la condicionalidad está bien definido a nivel de la UE. Consiste en un conjunto de actos jurídicos en los ámbitos cubiertos y un conjunto de normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales, así como sobre el mantenimiento de la cantidad de terreno con pastos permanentes.

- La Comisión considera que los objetivos de la condicionalidad son «SMART» (acrónimo de: específicos, mensurables, acordados, realistas y tangibles). Los objetivos generales de la condicionalidad se definen en el Reglamento del Consejo. La Comisión ha especificado más su opinión sobre los objetivos de la condicionalidad en su informe de 2007<sup>27</sup>. Este informe fue acogido con satisfacción por el Consejo<sup>28</sup>. En 2007 se realizó un estudio de evaluación<sup>29</sup>. El evaluador externo identificó claramente los objetivos operativos, específicos y generales de la condicionalidad, así como un conjunto de indicadores dirigidos a evaluar la contribución de la condicionalidad a sus objetivos previstos. La Comisión considera que esto demuestra el cumplimiento de los atributos «SMART» y la lógica de los objetivos de la condicionalidad.

<sup>27</sup> COM(2007) 147. Este informe especificó el objetivo general de la condicionalidad en objetivos específicos del siguiente modo: «1) contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible [...] mediante la observancia por parte de los agricultores de las normas que se aplican a los diferentes aspectos del sistema, y 2) hacer que la PAC responda en mayor medida a las expectativas de la sociedad en su conjunto [dado que existe] actualmente una parte cada vez mayor de la opinión pública que considera que deben dejarse de otorgar ayudas a los agricultores que no cumplen normas básicas en ámbitos importantes de interés público».

<sup>28</sup> Conclusiones del Consejo, Doc. 10682/07.

<sup>29</sup> Evaluación de la aplicación de la condicionalidad según lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003.

- El principio de que los Estados miembros definirán normas verificables ya subyace en la legislación sobre la condicionalidad.

#### 86.

En su informe de 2007<sup>30</sup> la Comisión propuso mejoras del marco jurídico, acordadas por los Estados miembros. La Comisión continuará aportando mejoras a medida que sea necesario.

No obstante, el marco jurídico está compuesto por 19 Reglamentos y Directivas, que llevan años existiendo independientemente de la condicionalidad. Por lo tanto, la complejidad no es una consecuencia de la introducción de condicionalidad.

- La simplificación del marco jurídico sigue siendo una prioridad para la Comisión. Por consiguiente, el marco jurídico debería ser lo más sencillo posible y centrarse en los elementos de la actividad agrícola en los que se buscan mejoras. Por esta razón, el legislador ha decidido deliberadamente utilizar la parte más importante de la legislación existente a nivel de la UE y añadir en el marco de la condicionalidad un enlace con los pagos de la PAC.
- La propuesta de cambiar el alcance de la condicionalidad realizada en el curso del ejercicio de «chequeo» se basa en una evaluación de impacto completa.
- Los Estados miembros están obligados, de conformidad con la legislación actual, a definir obligaciones precisas a escala de las explotaciones, así como las correspondientes matrices de reducción, y a comunicarlas a los agricultores de manera coherente.

<sup>30</sup> COM(2007) 147.

- La Comisión evalúa independientemente de la condicionalidad los requisitos RLG definidos por los Estados miembros en el marco de la aplicación de la legislación específica de las áreas en cuestión (medio ambiente, salud, etc.). Esta evaluación se realiza sobre la base de las normas de desarrollo nacionales comunicadas por los Estados miembros. Por lo que se refiere a las normas BCAM, la Comisión realiza regularmente una evaluación, teniendo en cuenta no obstante el margen de maniobra dado por el legislador a los Estados miembros. En el marco más específico de la condicionalidad, la aplicación práctica de las disposiciones nacionales que aplican los requisitos y normas se verifica en el ámbito del programa de auditoría. Las deficiencias detectadas con relación a las obligaciones jurídicas de los Estados miembros son objeto de seguimiento de conformidad con los procedimientos de que dispone la Comisión, en su caso (liquidación de cuentas y procedimiento de infracción).

#### 87.

La condicionalidad se define en la legislación, y como cuestión de coherencia se aplica de la misma manera tanto para el FEAGA como para el desarrollo rural. Forma una base común y clara para los Estados miembros y proporciona un terreno de comparación.

No hay ningún conflicto entre la condicionalidad y el desarrollo rural. La condicionalidad representa la línea de demarcación entre la penalización de los agricultores por el incumplimiento de los requisitos obligatorios (el «principio de que quien contamina paga») y la recompensa a los agricultores por la aportación voluntaria de beneficios ambientales a través de compromisos en el ámbito agroambiental o del bienestar de los animales. Así pues, la condicionalidad y las medidas agroambientales o de bienestar de los animales se complementan entre sí sin solapamiento posible.

- La introducción de la condicionalidad ha permitido armonizar los requisitos a nivel de la UE y alinear disposiciones con el FEAGA, obteniéndose así importantes beneficios.

La Comisión considera que los requisitos importantes de las buenas prácticas agrícolas siguen aplicándose en la condicionalidad.

- Debe ofrecerse a los Estados miembros un grado significativo de flexibilidad para permitirles adaptar las obligaciones a las características específicas de los ámbitos en cuestión. La Comisión no pretende aprobar normas nacionales en el marco del sistema de condicionalidad. El respeto por los Estados miembros de una mínima igualdad de condiciones queda no obstante asegurado por la Comisión a través de su actividad de supervisión y auditoría.

Por otra parte, la política de desarrollo rural está basada en períodos de programación y se aprueban programas nacionales, no normas individuales. Por tanto, la comparación con la condicionalidad no es necesariamente pertinente.

El principio de que los Estados miembros definirán normas comprobables ya subyace en la legislación sobre la condicionalidad.

- No debería haber ningún solapamiento entre la condicionalidad y los compromisos agroambientales. Esto se ha comprobado durante el proceso de aprobación de los programas de desarrollo rural. Los Estados miembros tuvieron que demostrar que las medidas agroambientales van más allá de la línea de base según lo definido por el artículo 39, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

La condicionalidad y las medidas agroambientales se complementan entre sí sin solapamientos posibles. En otras palabras, la condicionalidad representa la delimitación entre la penalización de los agricultores por el incumplimiento de los requisitos obligatorios (conforme al principio de que «quien contamina paga») y la recompensa a los agricultores por la aportación voluntaria de beneficios ambientales a través de compromisos agroambientales.

El legislador decidió deliberadamente dar a los Estados miembros cierto grado de discrecionalidad tanto en cuanto a la definición de los requisitos obligatorios como al diseño de medidas agroambientales. Esta discreción permite a los Estados miembros tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales.

#### 88.

En caso de deficiencias en la aplicación del sistema de control por los Estados miembros, los riesgos financieros están cubiertos por la actividad de auditoría de la Comisión, y en caso necesario se aplican correcciones financieras.

Por lo que se refiere al sistema de reducción en el marco de la condicionalidad, es responsabilidad de los Estados miembros aplicarla correctamente, y las deficiencias detectadas a este respecto también son objeto de seguimiento por la Comisión en su actividad de auditoría.

- La Comisión asegura, a través de su actividad de supervisión y auditoría, que los Estados miembros respeten una mínima igualdad de condiciones.
- El principio de base es que al menos el 1 % de los agricultores que reciben pagos de la PAC estén sujetos a controles de condicionalidad cada año. Siguiendo el principio de análisis de riesgo, los Estados miembros han solicitado un margen de flexibilidad para poder dirigir los controles a las obligaciones de más riesgo, sin olvidar no obstante las demás obligaciones. La Comisión dio su acuerdo a esta petición y adoptó por tanto nuevas normas en 2007 que permitían esta flexibilidad.
- El principio de que las posibles reducciones son proporcionales o dependen de la gravedad de la infracción ya está establecido en la legislación actual sobre la condicionalidad. La Comisión no ve razones para modificar este marco en esta fase.

**89.**

- La Comisión está examinando actualmente la cuestión de la supervisión.
- La Comisión realiza un seguimiento cuando faltan datos o éstos son incorrectos.
- En lo que respecta al análisis de datos, la Comisión ha hecho considerables esfuerzos para analizar las estadísticas de la condicionalidad. Los casos en que faltan datos o de datos incorrectos son objeto de seguimiento. Las aplicaciones incorrectas de las normas sobre condicionalidad son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas (si procede, mediante auditorías documentales), además del programa de la misión de auditoría.

La Comisión también ha reforzado los recursos humanos en este ámbito.

**90.**

El instrumento de la condicionalidad, acordado por el Consejo y Parlamento en 2003 e introducido progresivamente a partir de 2005, era completamente nuevo y obligó a varios Estados miembros a aumentar y reorganizar sus esfuerzos a fin de aplicar y controlar mejor las directivas y reglamentos pertinentes a nivel de los agricultores.

Las dificultades en la aplicación de la condicionalidad derivan de la reorganización de los órganos de control, de la identificación de las obligaciones controlables relativas a las actividades agrícolas en las distintas directivas y reglamentos, y de la conversión a veces incompleta de tales directivas en el Derecho nacional.

Los servicios de la Comisión, así como los Estados miembros, han estado muy activos en cuanto a la armonización de la aplicación a nivel de los Estados miembros, y se elaboraron unas orientaciones a fin de mejorar la identificación de las obligaciones que deben respetarse a nivel de las explotaciones agrícolas.

La condicionalidad ha contribuido ciertamente a un mayor respeto de las Directivas y Reglamentos relativos al medio ambiente, la seguridad alimentaria, y la salud y bienestar de los animales.

No obstante, la Comisión reconoce que la eficacia de la condicionalidad podría mejorarse aún más y considera que la mejor manera de lograrlo es proseguir y reforzar los esfuerzos ya iniciados.



Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial n° 8/2008**

**¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2009 – 57 pp. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-118-9

DOI 10.2865/35101



## **Cómo adquirir publicaciones de la Unión Europea**

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones que se hallan a la venta puede encontrarlas en la librería electrónica de la UE (EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>), desde donde puede efectuar su pedido a la oficina de venta que desee.

Puede solicitar una lista de nuestra red mundial de oficinas de venta al número de fax (352) 29 29-42758.

DESDE LA ENTRADA EN VIGOR EN 2005 DE LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC), LOS PAGOS ÚNICOS PARA CADA BENEFICIARIO PUEDEN VERSE REDUCIDOS EN CASO DE QUE NO SE CUMPLAN LAS NORMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, DE SEGURIDAD ALIMENTARIA, DE ZOOSANIDAD Y FITOSANIDAD, ASÍ COMO DE BIENESTAR DE LOS ANIMALES, O NO SE RESPETE EL REQUISITO DEL MANTENIMIENTO DE TODAS LAS TIERRAS AGRÍCOLAS EN BUENAS CONDICIONES AGRARIAS Y MEDIOAMBIENTALES. EN 2008, EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO LLEVÓ A CABO UNA FISCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE CONDICIONALIDAD EN LA COMISIÓN Y EN SIETE ESTADOS MIEMBROS QUE REPRESENTAN LA DIVERSIDAD DE LOS AGRICULTORES EUROPEOS. EN EL INFORME CORRESPONDIENTE, EL TRIBUNAL CONCLUYE QUE LOS OBJETIVOS DE ESTA POLÍTICA NO SE HAN DEFINIDO DE FORMA ESPECÍFICA, MENSURABLE, PERTINENTE Y REALIZABLE. POR CONSIGUIENTE, EN LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS MUCHOS REQUISITOS SIGUEN SIENDO FORMALES Y RESULTA IMPROBABLE QUE ARROJEN LOS RESULTADOS O MEJORAS PREVISTOS. EN TÉRMINOS GENERALES, EL TRIBUNAL CONSIDERA QUE LA CONDICIONALIDAD CONSTITUYE UN ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA PAC, PERO OPINA QUE, TAL Y COMO ES GESTIONADA Y APLICADA EN LA ACTUALIDAD, NO RESULTA EFICAZ. ASÍ, RECOMIENDA QUE SE SIMPLIFIQUEN, CLARIFIQUEN Y CLASIFIQUEN POR ORDEN DE PRIORIDAD LAS NORMAS APLICABLES.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-9207-118-9



9 789292 071189