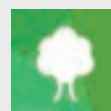


Informe Especial

La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0029-7
doi:10.2865/15273

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**La integración de los
objetivos de la política
del agua de la UE
en la PAC: un éxito parcial**

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

Apartado

Términos y abreviaturas

I – XI **Resumen**

1 – 14 **Introducción**

1 – 6 **Vínculos entre la política del agua de la UE y la política agrícola común (PAC)**

7 – 11 **Instrumentos de la PAC que pueden contribuir a integrar los objetivos de la política del agua de la UE**

12 – 14 **Fondos de la PAC que pueden repercutir en el ámbito del agua**

15 – 20 **La fiscalización**

15 – 17 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

18 – 20 **Fiscalizaciones anteriores**

21 – 79 **Observaciones**

21 – 32 **Las insuficiencias en la ejecución de la política del agua de la UE han dificultado su integración en la PAC**

33 – 48 **El impacto de la condicionalidad en las cuestiones relacionadas con el agua ha sido limitado hasta la fecha**

34 – 39 **El mecanismo de la condicionalidad tiene una cierta incidencia, pero no se ha aprovechado al máximo**

40 – 48 **Insuficiencias en la aplicación de la condicionalidad**

49 – 61 **No se ha explotado plenamente el potencial de la financiación del desarrollo rural para solucionar los problemas del agua**

52 – 55 **Los planes de gasto de desarrollo rural de los Estados miembros no siempre tienen en cuenta los objetivos de la política de la UE al respecto ni las necesidades relacionadas con el agua de los Estados miembros**

56 – 61 **La financiación del desarrollo rural ha sido infrutilizada como respuesta a los problemas relacionados con el agua**

62 – 65 **El principio de que quien contamina paga no se ha incorporado a la PAC**

66 – 79 **Los sistemas de supervisión y evaluación no ofrecen una visión global**

80 – 87 **Conclusiones y recomendaciones**

- Anexo I — Preguntas y criterios de auditoría empleados para la fiscalización**
- Anexo II — Resultados de la encuesta: principales cambios comunicados por los organismos de asesoramiento agrario a raíz de la introducción de la condicionalidad**
- Anexo III — Ejemplos de cuestiones relativas al agua no cubiertas por la condicionalidad**
- Anexo IV — Fondos suplementarios del chequeo y de recuperación asignados a los Estados miembros y empleados por estos para la gestión del agua**

Respuestas de la Comisión

Chequeo: En 2009 se examinaron y ajustaron los distintos componentes de la PAC a fin de orientarla hacia un desarrollo equilibrado y ecológico, ajuste que se conoce como el «chequeo».

Condicionabilidad: Mecanismo que vincula los pagos directos a los agricultores y varios pagos de desarrollo rural al cumplimiento de una serie de normas en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, zoonosidad, fitosanidad y bienestar de los animales, y al mantenimiento de las tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las normas en materia de condicionabilidad hacen referencia a dieciocho requisitos legales de gestión y a quince normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales. El incumplimiento de estas normas y requisitos puede llevar a una reducción de los pagos de la PAC a los agricultores.

Cuenca hidrográfica: Superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta.

Demarcación hidrográfica: La zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas, y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo a la Directiva marco del agua como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas.

Directores responsables del agua: Responsables de la política del agua en los distintos Estados miembros y otros países participantes.

DMA: Directiva marco del agua [Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1)]; texto legislativo global aprobado en 2000 con el objetivo de aportar una mayor coherencia al mosaico de políticas y legislación existentes. Su enfoque de la gestión del agua se basa en la consideración de las cuencas hidrográficas como unidades naturales y medioambientales en lugar de como fronteras administrativas o legales. Se hace referencia a varias directivas conexas, como las directivas sobre las aguas de baño, las aguas potables, el tratamiento de aguas residuales urbanas, nitratos, lodos de depuradora, etc. Según la Directiva marco del agua, la aplicación de estas directivas es un requisito mínimo, y las medidas para su aplicación deben integrarse en la planificación de la gestión de las cuencas hidrográficas. Cabe señalar que esta Directiva no prevé unos fondos específicos destinados a la ejecución de la política del agua de la UE.

EM: Estados miembros.

Eutrofización: Proceso a través del cual las masas de agua reciben un exceso de nutrientes, especialmente fosfatos y nitratos, que suelen provocar un crecimiento excesivo de algas. A raíz de ello se agota el oxígeno disponible del agua causando la muerte de otros organismos, como los peces.

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, al que también se hace referencia en el presente informe como «desarrollo rural».

Medida:

1) *Medida de desarrollo rural:* Conjunto de operaciones que pueden recibir financiación del Feader. Cada medida fija normas específicas que deberán cumplirse;

2) *Medida conforme a la Directiva marco del agua (planes hidrográficos de cuenca y programas de medidas):* Conjunto de operaciones, incluidas las iniciativas legales, administrativas y de control, que figuran en el plan hidrográfico de cuenca y contribuyen a la aplicación de la Directiva marco del agua. En este contexto, se entiende por medida agrícola el conjunto de acciones o iniciativas que puede emplearse para atenuar el efecto de las presiones ocasionadas por las actividades agrícolas en el agua.

Normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales: La obligación de mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales se plasma en una serie de normas sobre la protección del suelo, el mantenimiento de la composición orgánica y la estructura del suelo, el intento de evitar el deterioro de los hábitats, y la gestión del agua.

Términos y abreviaturas

PAC: Política agrícola común.

Pagos directos: Pagos concedidos directamente a los agricultores en el marco de un régimen de ayuda a la renta, como el régimen de pago único y el régimen de pago único por superficie.

PDR: Programa de desarrollo rural.

PHC: Planes hidrológicos de cuenca.

Productos fitosanitarios: Productos que se utilizan para proteger las plantas o los cultivos de influencias dañinas como malas hierbas, enfermedades o insectos.

RLG: Requisitos legales de gestión. Se trata de dieciocho normas legislativas de la UE del ámbito del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la zoonosis, la fitosanidad y el bienestar de los animales.

I La Unión Europea (UE) ha concedido una gran prioridad a la protección de la calidad de los recursos hídricos europeos desde que comenzó a adoptar instrumentos legales específicos del ámbito de la protección del agua a finales de los años setenta. La Directiva marco del agua (DMA) se aprobó en 2000 a fin de crear un marco legal para la protección y recuperación de las masas de agua en Europa y garantizar un uso sostenible del agua a largo plazo. Los planes hidrológicos de cuenca (PHC) y los programas de medidas son los principales instrumentos a los que recurren los Estados miembros para aplicar la política del agua de la UE, que en parte pueden ejecutar utilizando fondos procedentes de otras políticas.

II La agricultura constituye una fuente importante de presiones medioambientales. En Europa representa alrededor del 33 % del consumo total de agua y es la causa principal de la contaminación de esta por nutrientes.

III La política agrícola común (PAC) representa algo menos del 40 % del presupuesto de la UE. A través de la PAC la UE intenta influir en las prácticas agrícolas que afectan al agua. En la actualidad se emplean dos instrumentos para integrar los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC. Se trata de la condicionalidad, mecanismo que vincula ciertos pagos de la PAC con requisitos medioambientales específicos, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader, al que también se hace referencia en el presente informe como «desarrollo rural»), que prevé incentivos financieros para las acciones que van más allá de la legislación obligatoria.

IV La Comisión Europea y el Consejo han hecho hincapié en repetidas ocasiones en la necesidad de una mejor integración de la política del agua en otras políticas, como la agricultura. Los objetivos de la política del agua de la UE requieren acciones en distintos ámbitos políticos y, por consiguiente, la intervención de varias autoridades, que pueden tener intereses diferentes y potencialmente opuestos. Teniendo en cuenta esta situación el Tribunal planteó en su fiscalización la pregunta «¿Se han integrado de manera satisfactoria en la PAC los objetivos de la política del agua de la UE?», a la que intentó responder examinando, por una parte, en qué medida la aplicación de la política del agua de la UE ha permitido la integración de sus objetivos en la PAC y, por otra, a través de un análisis de la condicionalidad y el desarrollo rural.

V La fiscalización abordó la cuestión de si los objetivos de la política del agua de la UE habían podido integrarse en la PAC, pero constató que hasta la fecha solo lo habían logrado parcialmente. Ello se debía a un desfase entre la ambición de los objetivos de la política y los instrumentos empleados para que se produjera el cambio. El examen puso de manifiesto insuficiencias en los dos instrumentos actualmente empleados por la Comisión para integrar las cuestiones relativas al agua en la PAC (la condicionalidad y el desarrollo rural) y señaló retrasos e insuficiencias en la aplicación de la Directiva marco del agua.

VI El Tribunal llega a la conclusión de que la condicionalidad y la financiación del desarrollo rural han tenido hasta la fecha un impacto positivo en favor de los objetivos políticos de mejorar la cantidad y calidad del agua, pero se trata de instrumentos limitados con respecto a las ambiciones políticas de la PAC y a las metas todavía más ambiciosas perseguidas por los correspondientes reglamentos para el período 2014-2020.

VII

Además, el Tribunal concluye que los retrasos en la aplicación de la Directiva marco del agua en realidad han entorpecido la integración de los objetivos de la política del agua en la PAC.

VIII

El Tribunal constató también que tanto los sistemas de supervisión y evaluación directamente vinculados a la PAC como otros de tipo más general no facilitaban una información completa sobre las presiones ejercidas en el agua por las actividades agrícolas, necesaria para la elaboración de políticas, aunque observa algunas iniciativas útiles.

IX

El Tribunal recomienda que la Comisión proponga las modificaciones necesarias de los instrumentos actuales (condicionalidad y desarrollo rural) o, en su caso, nuevos instrumentos que permitan alcanzar las metas más ambiciosas de la integración de los objetivos de la política del agua en la PAC. Los Estados miembros deberían subsanar las insuficiencias señaladas por lo que respecta a la condicionalidad y utilizar mejor la financiación destinada al desarrollo rural a fin de cumplir satisfactoriamente los objetivos de la política del agua.

X

Recomienda además que la Comisión y los Estados miembros subsanen los retrasos en la aplicación de la Directiva marco del agua y mejoren la calidad de sus planes hidrográficos de cuenca mediante la definición de medidas específicas suficientemente claras y concretas en el plano operativo.

XI

Por lo que se refiere a la supervisión y evaluación, la Comisión debería asegurarse de que cuenta con información que, como mínimo, permita medir la evolución de las presiones a las que se ve sometida el agua por las prácticas agrícolas y los propios Estados miembros deberían proporcionar datos sobre el agua con mayor prontitud, fiabilidad y coherencia.

Vínculos entre la política del agua de la UE y la política agrícola común (PAC)

01

La protección del agua (en términos cualitativos y cuantitativos) es un tema prioritario de la mayor parte de programas públicos, tanto en la Unión Europea como a escala mundial, nacional, regional y local. El principal objetivo global de la política del agua de la UE consiste en garantizar el acceso al agua de buena calidad en cantidad suficiente a todos los europeos, y el buen estado de todas las masas de agua en Europa¹. Los principales instrumentos jurídicos de que dispone la UE para alcanzar dicho objetivo son las directivas referentes al agua, aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo. Las directivas son actos legislativos de la Unión Europea que exigen a los Estados miembros el logro de un resultado específico, pero sin imponer la manera de proceder al respecto.

02

La Directiva sobre nitratos, aprobada en 1991, pretendía reducir la contaminación de las aguas europeas producida por nitratos utilizados en la agricultura². Posteriormente, en 2000, se aprobó una directiva más global, la Directiva marco del agua, que exige a los Estados miembros que logren el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en 2015 a más tardar³. Los Estados miembros deben elaborar planes hidrológicos de cuenca (PHC) y programas de medidas asociados, que constituyen los principales instrumentos de aplicación de la Directiva (y, por tanto, de ejecución de la política del agua en la UE). Además, pueden ejecutar la política del agua utilizando en parte fondos de otras políticas; por ejemplo, las medidas de los planes hidrográficos de cuenca pueden financiarse en algunos casos a través de la PAC.

03

Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre el estado de las aguas⁴ es poco probable que las aguas europeas cumplan el objetivo fijado por la Directiva marco del agua para 2015 por lo que se refiere tanto a la calidad como a la cantidad del agua, pese a que se hayan registrado mejoras en las últimas décadas.

04

La agricultura, que representa el mayor porcentaje de utilización de las tierras en Europa (aproximadamente el 50 % de la superficie terrestre global), ha configurado el paisaje de este continente y ha incrementado significativamente su utilización de insumos externos (fertilizantes, pesticidas y agua) durante los últimos cincuenta años. Por consiguiente, el sector es una fuente importante de presiones medioambientales⁵. En Europa la agricultura representa alrededor del 33 % del consumo total de agua y constituye la mayor fuente de contaminación de esta por nutrientes⁶. En su calidad de principal usuario, la agricultura desempeña pues un papel decisivo en la gestión sostenible de la cantidad y calidad del agua.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm y artículo 4 de la Directiva marco del agua.
- 2 Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1). La Directiva sobre nitratos exige a los Estados miembros que supervisen las aguas superficiales y subterráneas y designen zonas vulnerables a los nitratos. Asimismo, los Estados miembros deben elaborar un código de buenas prácticas agrícolas aplicable a todo el territorio de manera voluntaria. Además, deben aprobar programas de acción obligatorios en las zonas vulnerables a los nitratos.
- 3 Artículo 4 de la Directiva marco del agua.
- 4 Informe de la AEMA nº 9/2012: *European waters — Current status and future challenges*.
- 5 *A Green CAP? Reform options from an environmental angle. Green CAP project*, primera fase del informe intermedio, 23 de junio de 2011.
- 6 Informe de la AEMA nº 1/2012: *Towards efficient use of water resources in Europe*.

Introducción

05

El Consejo de la Unión Europea ha hecho hincapié en varias ocasiones en la necesidad de proteger el agua en el marco de la PAC⁷:

- en 2007 subrayó que «la incorporación de la inquietud por el uso sostenible del agua en las políticas de otros sectores (por ejemplo la agricultura)» constituía un requisito «en la consecución de los objetivos de la política de aguas» e hizo hincapié en «la necesidad de prestar especial atención a seguir desarrollando y, en caso necesario, adaptando las actuales políticas agrarias para contribuir a una gestión del agua sostenible»;
- en 2009 indicó que la gestión del agua era un nuevo reto fundamental para la agricultura y propuso que «las cuestiones relacionadas con la gestión del agua, incluida la calidad de esta, se aborden en los instrumentos pertinentes de la PAC»;
- en 2010 el Consejo reconoció la necesidad de «un uso más eficiente y sostenible del agua en la agricultura».

06

La necesidad de una mayor integración de los problemas asociados a la gestión del agua en otros ámbitos políticos, como la agricultura, ha sido claramente expresada por la Comisión Europea, la AEMA, el Consejo de la Unión Europea y los directores responsables del agua⁸. La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC es una meta importante, en particular teniendo en cuenta el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prevé que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

- 7 Conclusiones del Consejo de 30 de octubre de 2007 sobre la escasez de agua y la sequía. Conclusiones del Consejo de 11 de junio de 2010 sobre la escasez de agua, la sequía y la adaptación al cambio climático. Considerandos 1 y 4 del Reglamento (CE) n° 74/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 30 de 31.1.2009, p. 100) a raíz del chequeo.
- 8
 - COM(2012) 673, de 14 de noviembre de 2012, «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa»: «Es necesario aplicar mejor los objetivos de la política hídrica e integrarlos mejor en otras políticas, tales como la política agrícola común».
 - Considerando 16 de la Directiva marco del agua: «Es necesaria una mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo».
 - Considerando 6 del Reglamento (CE) n° 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): «Las actividades del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y las operaciones a las que contribuya deben ser coherentes y compatibles con las demás políticas comunitarias y cumplir toda la normativa comunitaria».
 - Informe de la AEMA n° 9/2012: «Es necesario redoblar esfuerzos para integrar los problemas asociados a la gestión del agua en diferentes políticas sectoriales como la agricultura y el transporte».
 - Declaración de 30 de noviembre de 2006 de los directores responsables del agua sobre la Directiva marco del agua y la agricultura: «[...] la importancia de los recursos hídricos en términos sociales, económicos y medioambientales debe ser reconocida e integrada en todas las políticas sectoriales».

Instrumentos de la PAC que pueden contribuir a integrar los objetivos de la política del agua de la UE

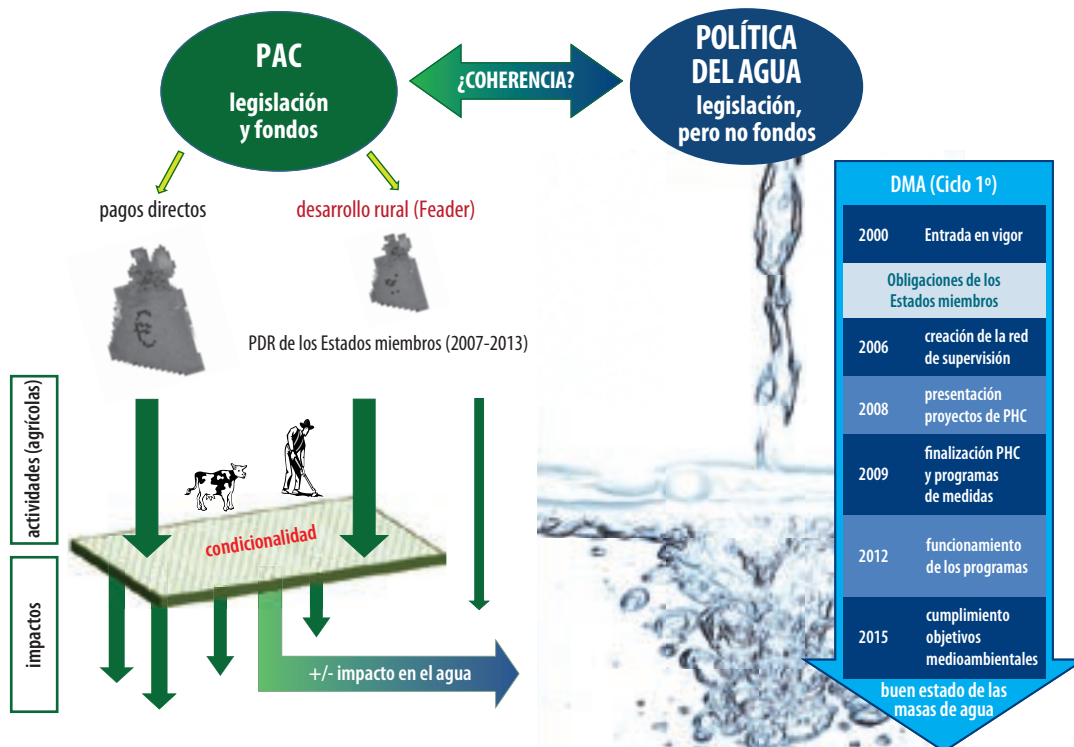
07

En la actualidad se emplean dos instrumentos de la PAC para integrar los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: la condicionalidad y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (véase el **gráfico 1**).

Estos instrumentos pueden contribuir a una agricultura sostenible al favorecer buenas prácticas agrícolas, al fomentar que las actividades agrícolas cumplan la legislación medioambiental, como la Directiva sobre nitratos, y al incentivar bienes y servicios públicos beneficiosos para el medio ambiente.

Gráfico 1

Vínculos entre la PAC y la política del agua de la UE



Nota: Este gráfico refleja, por un lado, de qué forma los fondos de la PAC pueden gastarse a través de los pagos directos y los fondos de desarrollo rural. En el caso de los agricultores que reciben pagos directos o ciertos fondos de desarrollo rural, la condicionalidad vincula estos pagos al cumplimiento de ciertas obligaciones medioambientales. Las actividades financiadas por la PAC pueden tener un impacto positivo o negativo en el agua. Por otro lado, el gráfico muestra las principales hitos fijados por la Directiva marco del agua, el principal instrumento para ejecutar la política del agua a escala europea.

Introducción

08

La condicionalidad es un mecanismo que vincula los pagos directos a los agricultores (y varios pagos de desarrollo rural⁹) al cumplimiento de una serie de normas en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria, zoonosidad, fitosanidad y bienestar de los animales, y al mantenimiento de las tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM)¹⁰. Estas normas se plasman en dieciocho requisitos legales de gestión (RLG) y en quince normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). El incumplimiento de estas normas y requisitos puede llevar a una reducción de los pagos de la PAC a los agricultores.

09

Seis requisitos de condicionalidad tienen un impacto directo en la cantidad y calidad del agua (estos figuran en el **cuadro 1**), mientras que otros repercuten indirectamente en la protección de las aguas (por ejemplo, los requisitos legales de gestión sobre la conservación de las aves silvestres y los hábitats naturales y las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a la cobertura mínima del suelo o la protección de las particularidades paisajísticas).

- 9 La condicionalidad atañe a siete medidas de desarrollo rural que representan aproximadamente el 40 % de los gastos previstos del Feader durante el periodo 2007-2013.
- 10 La condicionalidad se introdujo en 2003 por el 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 los Reglamentos (CEE) nº 2019/93, (CE) nº 1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 y (CE) nº 2529/2001 (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1). Desde 2005, todos los agricultores que reciben pagos directos están sujetos a disposiciones obligatorias de condicionalidad. Durante el período de programación 2007-2013, la condicionalidad también concierne varios pagos del Feader (relativos a las medidas 211, 212, 213, 214, 221, 224 y 225), y a partir de 2008 se ha aplicado a ciertos pagos del sector vitivinícola.

Cuadro 1

Visión general de los requisitos de condicionalidad relativos al agua

Norma	Tema
RLG2	Protección de las aguas subterráneas contra la contaminación ¹
RLG3	Utilización de los lodos de depuradora en agricultura ²
RLG4	Protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura ³
RLG9	Comercialización de productos fitosanitarios ⁴
Procedimientos de autorización relativos al riego para garantizar las BCAM	Cuando el uso de agua para el riego precise autorización, cumplimiento de los procedimientos de autorización
Franjas de protección para garantizar las BCAM	Creación de franjas de protección a lo largo de los cursos de agua

¹ Artículos 4 y 5 de la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (DO L 20 de 26.1.1980, p. 43).

² Artículo 3 de la Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura (DO L 181 de 4.7.1986, p. 6).

³ Artículos 4 y 5 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

⁴ Artículo 3 de la Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230 de 19.8.1991, p. 1).

10

A través de la financiación del desarrollo rural, la UE contribuye a las inversiones de los Estados miembros destinadas a reforzar la competitividad de la agricultura y la silvicultura, a proteger el medio ambiente y el medio rural, a mejorar la calidad de vida y la diversificación de la economía rural, y a fomentar los enfoques locales para el desarrollo rural. La UE apoya los programas de desarrollo rural (PDR) de los Estados miembros. En los documentos fundamentales sobre el desarrollo rural, como las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural¹¹ y el Reglamento (CE) nº 1698/2005¹², la protección y la gestión sostenible de las aguas se consideran una de las cuestiones medioambientales clave que deben tratarse.

11

Gracias a las medidas de desarrollo rural, los agricultores pueden llevar a cabo voluntariamente acciones que van más allá de la legislación obligatoria a cambio de incentivos financieros o de compensación (véase el **recuadro 1**).

Fondos de la PAC que pueden repercutir en el ámbito del agua

12

El gasto de la UE en actividades agrícolas en el marco de la PAC es significativo (58 100 millones de euros en 2012, ligeramente inferior al 40 % del presupuesto de la UE). La agricultura y otras actividades financiadas por la PAC pueden tener un impacto positivo o negativo en el agua (véase el **gráfico 1**).

13

En algunos casos, los fondos de la PAC claramente pretenden obtener efectos positivos para el agua, por ejemplo mediante la financiación de medidas de desarrollo rural que hacen una referencia específica a la protección del agua. Una evaluación pormenorizada de los planes de desarrollo rural (PDR) desde el punto de vista de la gestión del agua refleja que los Estados miembros han asignado el 51 % del presupuesto de sus PDR¹³ a medidas que están vinculadas, en mayor o menor medida, al agua (75 000 millones de euros durante el período 2007-2013)¹⁴. Además, el 27 % de los fondos suplementarios acordados tras el denominado «chequeo» (aprobado en 2009 con una dotación adicional de 4 800 millones de euros) se destinaron al ámbito prioritario de la gestión del agua (1 300 millones de euros)¹⁵.

14

Los reglamentos de la PAC para el período 2014-2020 dan mayor relevancia a la calidad del agua como objetivo de la PAC. Las disposiciones legales para la «ecologización» de los pagos directos de la PAC prevén, entre otras, algunas prácticas con un efecto potencialmente beneficioso en la calidad del agua. Una declaración del Consejo y el Parlamento Europeo también prevé la integración de ciertas obligaciones derivadas de la Directiva marco del agua en los requisitos de condicionalidad. El uso más eficiente del agua en la agricultura es un elemento explícito (ámbito de interés) de una de las prioridades de desarrollo rural introducida a raíz de la reforma de la PAC. Además, a partir de 2014, a través del sistema de asesoramiento a las explotaciones, los Estados miembros ofrecerán asesoramiento a los beneficiarios en relación con los requisitos de la Directiva marco del agua.

- 11 Secciones 2.5 y 3.2 de la Decisión 2006/144/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) (DO L 55 de 25.2.2006, p. 20).
- 12 Considerando 31 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.
- 13 Gasto público total, que engloba pues la financiación nacional.
- 14 *Summary report on an in-depth assessment of RDPs 2007-2013 as regards water management (Informe de síntesis sobre una evaluación pormenorizada de los planes de desarrollo rural)*, Ecologic Institute and Vito, abril de 2009. (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Según los comunicados de prensa COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 e IP/10/102.

Ejemplos de medidas de desarrollo rural

Ayuda a agricultores que se comprometen, durante un período de cinco años como mínimo, a adoptar técnicas agrícolas respetuosas del medio ambiente que van más allá de las buenas prácticas agrícolas (**medidas agroambientales**), como la gestión extensiva de los pastos (es decir, pastoreo extensivo, sin empleo de fertilizantes ni de lodos de depuradora, limitaciones estrictas del uso de pesticidas, etc.).



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



Ayuda a **inversiones «no productivas»**, como la creación y recuperación de humedales, que preservan la calidad del agua al eliminar el nitrógeno, el fósforo y los pesticidas de la escorrentía de las tierras agrícolas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ayuda a las **inversiones en explotaciones agrícolas**, como los equipos de riego por goteo. El riego por goteo, frente al riego por aspersión, puede contribuir a reducir el volumen de agua que se extrae para el riego.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ayuda a las **infraestructuras** vinculadas al desarrollo y la adaptación de la agricultura, como la sustitución de canales de riego obsoletos y deteriorados.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ayuda a **inversiones «no productivas»**, como el acondicionamiento de las acequias. La ladera de la acequia de escasa inclinación y cubierta de vegetación sirve como franja de protección exenta de estiércol y pesticidas, y contribuye a prevenir las inundaciones.

Alcance y enfoque de la fiscalización

15

La fiscalización tenía como finalidad examinar el vínculo entre la PAC y la política del agua de la UE. La pregunta de auditoría global a la que se pretendía responder era:

¿Se han integrado de manera satisfactoria en la PAC los objetivos de la política del agua de la UE?

16

La fiscalización examinó si los objetivos de la política del agua de la UE quedan reflejados en la PAC de forma adecuada y eficaz, tanto por lo que se refiere a la estrategia como a la ejecución (véase el **anexo I**). Para ello se procedió a un análisis de los dos instrumentos utilizados para integrar en la PAC estos objetivos: la condicionalidad y el fondo de desarrollo rural (véanse los apartados 7 a 11). Para todos los aspectos referentes a la condicionalidad, la fiscalización abarcó el período a partir de 2005, año de introducción de este mecanismo (o bien a partir de 2009 o de 2012 para los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007 respectivamente). Por lo que se refiere a los aspectos vinculados al desarrollo rural, el control comprendió el período de programación 2007-2013. Durante la fiscalización se tuvieron en cuenta seis requisitos de condicionalidad con un impacto directo en la cantidad y calidad del agua (véase el **cuadro 1**).

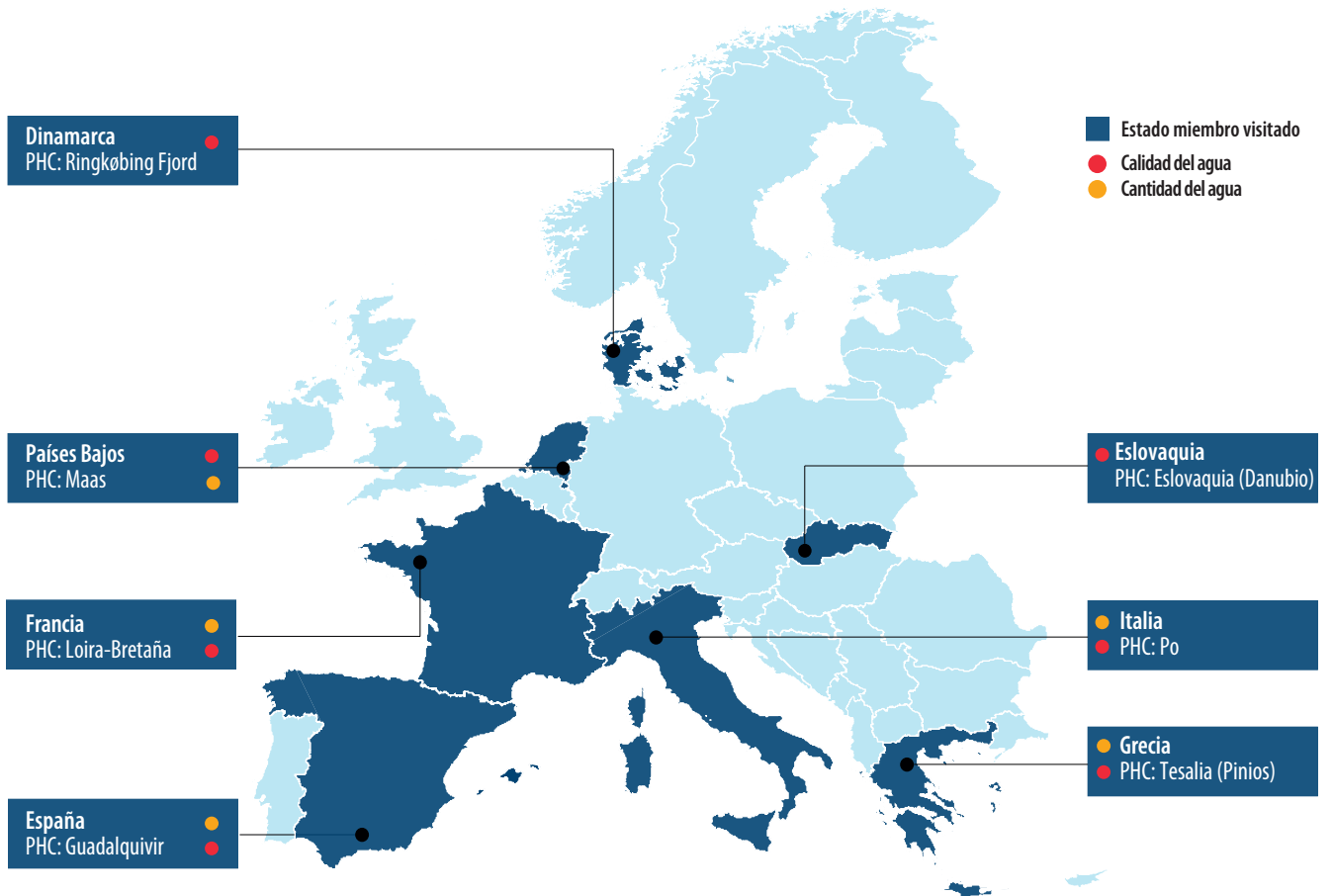
17

En la fiscalización, que se llevó a cabo entre octubre de 2012 y julio de 2013, se recabaron pruebas de auditoría mediante:

- exámenes documentales y entrevistas en los servicios de la Comisión, así como en la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA);
- visitas de control a siete Estados miembros: Dinamarca, Grecia, España (Andalucía), Francia, Italia (Lombardía), los Países Bajos y Eslovaquia. Estos Estados miembros afrontan profundos problemas de calidad del agua (por ejemplo, elevadas concentraciones de nutrientes como nitratos) o de cantidad (por ejemplo, gran escasez de agua o intensidad del riego). En cada Estado miembro visitado se determinó una demarcación hidrográfica a fin de centrar la fiscalización en una zona con un plan hidrográfico de cuenca específico (véase el **gráfico 2**);
- una encuesta en línea a 140 organismos de asesoramiento agrario en los siete Estados miembros mencionados, y reuniones de consulta con organizaciones coordinadoras agrícolas a escala europea.

Gráfico 2

Selección de Estados miembros para las visitas de control



Fiscalizaciones anteriores

18

Durante los últimos veinte años el Tribunal ha publicado informes relacionados directa o indirectamente con la política del agua, y que también se refieren en cierta medida a la PAC; sin embargo, ninguno se ha centrado exclusivamente en los vínculos existentes entre la política del agua de la UE y la PAC.

19

En su Informe Especial nº 8/2008 sobre condicionalidad, el Tribunal planteó el complejo problema de la coexistencia de requisitos obligatorios (condicionalidad) y de incentivos económicos (pagos agroambientales), por ejemplo con relación a las franjas de protección, y criticó el limitado alcance de la condicionalidad por lo que se refiere al agua. Además, indicó insuficiencias en la definición de los requisitos y normas por los Estados miembros. En el Informe Especial nº 7/2011 sobre las ayudas agroambientales concluyó que los objetivos de este sistema de ayuda estaban descritos con demasiada vaguedad, que había problemas en la determinación de las cuantías de las ayudas y que la orientación a las necesidades era insuficiente. En el Informe Especial nº 5/2011 sobre el régimen de pago único observó que no existía una relación directa entre el nivel de la ayuda del RPU y los costes incurridos por los agricultores para cumplir sus obligaciones; del mismo modo, que no era posible establecer una relación directa entre la ayuda del RPU y las externalidades positivas públicas que generan las actividades agrícolas; por último, que la reducción de los pagos por incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad no era lo suficientemente disuasoria.

20

En el marco de sus declaraciones anuales de fiabilidad (DAS), el Tribunal controla el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad y de las normas específicas que rigen los pagos de desarrollo rural, verificándolo en una muestra de operaciones. El presente informe ha tenido en cuenta las observaciones derivadas de estas verificaciones.

Las insuficiencias en la ejecución de la política del agua de la UE han dificultado su integración en la PAC

21

La Directiva marco del agua es un elemento clave de la política del agua de la UE ya que, junto con sus directivas conexas¹⁶, aborda las principales presiones sobre las aguas continentales, en particular las cuestiones relacionadas con los contaminantes, la hidromorfología y la cantidad. Un elemento importante de la integración de los objetivos de la política del agua en la PAC reside en que los Estados miembros elaboren sus planes hidrográficos de cuenca y programas de medidas asociados en tiempo oportuno (véase el **gráfico 1**), y que estos documentos expongan claramente qué acciones han de emprenderse para afrontar las presiones significativas y permitir que se alcancen los objetivos de la Directiva marco del agua. Sin embargo, hasta la fecha la ejecución de la propia Directiva se ha visto afectada por retrasos considerables. El Tribunal constató que la calidad de los documentos de programación elaborados por los Estados miembros con relación a la política del agua de la UE es deficiente y que la Comisión, legalmente, tiene una influencia limitada en la calidad de estos documentos.

Retrasos en la ejecución de la Directiva marco del agua

22

La Directiva exige a los Estados miembros que elaboren planes hidrográficos de cuenca a fin de precisar, entre otros datos y con respecto a cada demarcación hidrográfica, las presiones significativas, los objetivos y las medidas concretas que deben tomarse¹⁷ en relación con el agua, así como información detallada el modo de financiación de las medidas. Cuando se prevea financiación de la PAC, se expondrá de manera clara.

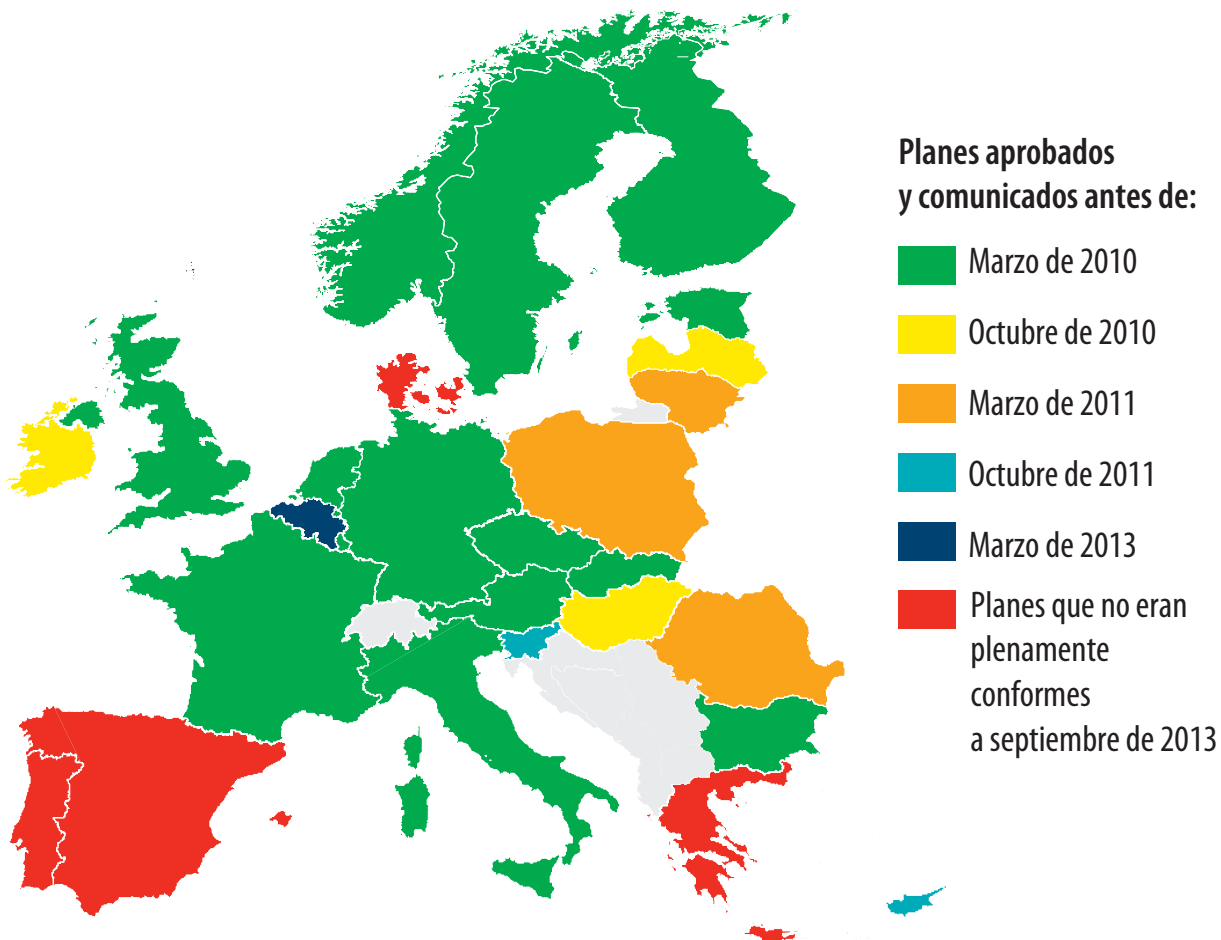
23

Los planes hidrográficos de cuenca debían publicarse a más tardar el 22 de diciembre de 2009 y enviarse a la Comisión antes del 22 de marzo de 2010¹⁸. Sin embargo, ni siquiera la mitad de los Estados miembros lograron respetar estos plazos¹⁹. En septiembre de 2013, cuatro países (Dinamarca, Grecia, Portugal y España) todavía no habían aprobado algunos de los planes hidrográficos de cuenca bajo su competencia. El **gráfico 3** presenta una síntesis de las fechas de aprobación de los planes.

- 16 Directiva sobre las aguas de baño (76/160/CEE); Directiva sobre las aves salvajes (79/409/CEE); Directiva sobre las aguas potables (80/778/CEE), modificada por la Directiva (98/83/CE); Directiva sobre los riesgos de accidentes graves (Seveso) (96/82/CE); Directiva sobre la evaluación del impacto medioambiental (85/337/CEE); Directiva sobre lodos de depuradora (86/278/CEE); Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas (91/271/CEE); Directiva sobre productos fitosanitarios (91/414/CEE); Directiva sobre nitratos (91/676/CEE); Directiva sobre hábitats (92/43/CEE); Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación (96/61/CE).
- 17 El anexo VII de la Directiva marco del agua enumera los elementos que deben figurar en los planes hidrográficos de cuenca.
- 18 Artículo 13, apartado 6, y artículo 15, apartado 1, de la Directiva marco del agua.
- 19 La Comisión notificó que, a noviembre de 2012, veinticinco Estados miembros además de Noruega habían aprobado y notificado 121 planes hidrográficos de cuenca, de un total de 174, correspondientes a sus zonas nacionales de las demarcaciones hidrográficas. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 379 final 1/30, Bruselas, 14.11.2012: *European Overview (1/2)*, que acompaña al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva marco del agua (2000/60/CE) — Planes hidrológicos de cuenca. Noruega ha aprobado once planes hidrográficos de cuenca piloto y está ejecutando la Directiva marco del agua en el marco del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, aplicando el calendario específico que este ha definido.

Gráfico 3

Mapa con las fechas de aprobación de los planes hidrográficos de cuenca a septiembre de 2013



Nota: Dinamarca: Se retiraron todos los planes hidrográficos de cuenca aprobados en diciembre de 2011 y nuevos planes son objeto de consulta; Grecia: Ocho planes aprobados (de catorce); España: Diez planes aprobados (de veinticinco); Portugal: Ocho planes aprobados (de nueve).

24

De conformidad con la Directiva marco del agua, cada plan hidrográfico de cuenca debe incluir un programa de medidas que aborde las distintas presiones puestas de relieve localmente en las demarcaciones hidrográficas, incluidas las medidas vinculadas a la agricultura (véase el **recuadro 2**). Las medidas debían ser operativas a más tardar el

22 de diciembre de 2012²⁰. Durante las visitas de control del Tribunal a los Estados miembros los equipos auditores analizaron este aspecto, haciendo especial hincapié en las medidas vinculadas a la agricultura, y observaron que, en su mayor parte, todavía no eran operativas (véase el **recuadro 3**).

20 Artículo 11, apartado 7, de la Directiva marco del agua.

Recuadro 2

Tipos de medidas que figuran en los planes hidrográficos de cuenca

El anexo VI de la Directiva marco del agua detalla los tipos de medidas que deben incluirse en los programas de medidas, algunas de las cuales tienen un vínculo directo con la agricultura, como por ejemplo:

- medidas de gestión de la demanda de agua, entre otras, el fomento de una producción agrícola adaptada, como cultivos de bajas necesidades hídricas en zonas afectadas por la sequía;
- medidas destinadas al control de las emisiones, como la inyección de estiércol líquido en el suelo en lugar de su aplicación en la superficie;
- medidas de eficacia y reutilización, entre otras las técnicas de riego economizadoras de agua o la reutilización de aguas residuales tratadas para el riego.

Recuadro 3

Retrasos en la aplicación de las medidas agrícolas en los planes hidrográficos de cuenca

En Italia (plan hidrográfico de cuenca del Po), de las cinco medidas agrícolas que debían aplicarse a corto plazo, solo tres medidas son operativas en todas las regiones. Una cuarta medida solo se aplica en una parte de la demarcación hidrográfica, y la última medida se aplica únicamente en algunas zonas debido a conflictos con la legislación local.

En Francia (plan hidrográfico de cuenca del Loira-Bretaña), las medidas son demasiado generales para ser operativas ya que precisan un mayor desarrollo por parte de los planes locales de gestión de las aguas (los SAGE, *schémas d'aménagement et de gestion des eaux*). A septiembre de 2013, menos de la mitad de la demarcación hidrográfica estaba cubierta por un SAGE.

En Grecia (plan hidrográfico de cuenca de Tesalia), cinco de las seis medidas examinadas durante la visita de control del Tribunal no eran operativas a 22 de diciembre de 2012.

25

Si no existe un plan hidrográfico de cuenca que defina los objetivos a escala de la demarcación hidrográfica, los Estados miembros carecen de un criterio de referencia importante que les permita armonizar los objetivos relacionados con el agua de sus PDR. Ello impide que los fondos de desarrollo rural se utilicen teniendo en cuenta los criterios de la política del agua de la UE.

Calidad deficiente de los programas de medidas

26

La Comisión, a través de uno de sus grupos de expertos, elaboró una guía sobre el modo de transmitir las medidas agrícolas programadas en los planes hidrográficos de cuenca, de manera clara y transparente en las explotaciones²¹.

27

El Tribunal recurrió a los criterios fijados en el documento de orientación de la Comisión para proceder a un examen detallado de seis medidas agrícolas que figuran en los siete planes hidrográficos de cuenca seleccionados en esta fiscalización (véase el **cuadro 2**). Los resultados de este trabajo reflejan que la concepción de la mayor parte de las medidas analizadas no fue adecuada por lo que se refiere al alcance, los objetivos, el calendario, los sistemas de supervisión o la comunicación de los resultados.

28

La Comisión también ha extraído conclusiones de su propio ejercicio de supervisión de la aplicación de la Directiva marco del agua por lo que respecta a la calidad de los programas de medidas. Tras la revisión de los planes hidrográficos de cuenca presentados a mediados de 2012, concluyó que lo que falta en gran medida en muchos de los planes de las cuencas hidrográficas es información sobre la forma de aplicar estas medidas desde el punto de vista del calendario, la financiación y la supervisión²².

- 21 «Guía para las administraciones sobre el modo de transmitir las medidas agrícolas de la Directiva Marco del Agua de forma clara y transparente en las explotaciones». Este documento de orientación fue elaborado en el marco de un programa de colaboración que cuenta con la participación de los socios de la Estrategia Común de Aplicación de la Directiva Marco del Agua, y fue aprobado por los directores responsables del agua en mayo de 2011.
- 22 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *European Overview (2/2)*, que acompaña al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva marco del agua (2000/60/CE) — Planes hidrológicos de cuenca.

Cuadro 2

Examen detallado de las seis medidas agrícolas que figuran en los programas de medidas de siete planes hidrográficos de cuenca¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
Las medidas indican el nivel de realizaciones necesarias.	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Green	Red
Puede haber medidas de base (es decir, obligatorias) o complementarias.	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Las medidas se definen para la subcuenca o a escala regional/local. En caso contrario, deben presentarse motivos convincentes para aplicar medidas a la totalidad de la cuenca hidrográfica.	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Red
El programa de medidas fija objetivos claros para estas medidas.	Green	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red
El programa de medidas fija un sistema claro de supervisión de los avances en estas medidas.	Green	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red

- Las seis medidas examinadas cumplían el criterio
- Algunas de las medidas examinadas cumplían el criterio
- Ninguna de las medidas examinadas cumplía el criterio

1 La evaluación de los planes hidrográficos de cuenca daneses se efectuó respecto de los planes hidrológicos de cuenca aprobados en diciembre de 2011. Sin embargo estos planes se retiraron y hay nuevos planes sometidos a consulta.

En la práctica la Comisión tiene una influencia limitada en la calidad de los documentos de programación derivados de la Directiva marco del agua

29

Los planes hidrográficos de cuenca deben garantizar la consecución del objetivo del buen estado de las masas de agua en 2015. Aunque la Comisión, en su función de «guardiana del Tratado»²³, debe velar por ello, no es responsable de la aprobación de los planes de cuenca, y si considera insuficiente la calidad de estos, solo puede limitarse a emprender medidas legales.

30

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado varias sentencias basadas en la Directiva marco del agua. Sin embargo, estos casos tratan disposiciones de la Directiva que pueden considerarse evidentes (como la falta de comunicación de las medidas de transposición, los retrasos en la presentación de informes, la aprobación tardía de los programas de supervisión y de los planes hidrográficos de cuenca), y no de casos más complejos relativos a la interpretación de conceptos clave como los servicios relacionados con el agua o la aplicación de exenciones conforme al artículo 4 de la Directiva²⁴. Los procesos judiciales suelen prolongarse durante varios años, y las sentencias se dictan mucho tiempo después del plazo de cumplimiento de la obligación. Pese a que la Comisión ha organizado grupos de trabajo y seminarios con representantes de los Estados miembros a fin de mejorar la calidad de los planes hidrográficos de cuenca, su capacidad de influir en las aspiraciones de los Estados miembros es limitada.

31

La fiscalización reveló que los programas de medidas de los Estados miembros contienen un grado variable de ambición. El artículo 4 de la Directiva marco del agua prevé el objetivo de lograr un buen estado de las aguas en todos los Estados miembros en 2015 a más tardar, y contempla además la posibilidad de exenciones si estos lo justifican, pero cada Estado miembro valora las circunstancias que permiten justificar una exención de distinta forma. La Comisión reconoció en su evaluación de los planes hidrográficos de cuenca²² que:

- por lo general falta una justificación apropiada y transparente de los criterios aplicados para el recurso a exenciones conforme al artículo 4, apartados 4 a 7;
- la interpretación de los distintos motivos para la aplicación de exenciones ha variado significativamente en los distintos Estados miembros;
- la aplicación generalizada de exenciones puede reflejar un escaso nivel de aspiraciones en muchos de los planes de cuenca por lo que respecta al logro de objetivos medioambientales.

23 Conforme al artículo 258 del Tratado de Lisboa, la Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo.

24 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 379 final 1/30, Bruselas, 14.11.2012: *European Overview (1/2)*, que acompaña al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva marco del agua (2000/60/CE) — Planes hidrológicos de cuenca.

32

Del mismo modo, al aplicar la Directiva sobre nitratos, que forma parte integrante de la Directiva marco del agua y trata un problema de contaminación reconocido y persistente en las masas de agua (véase el **recuadro 4**), los Estados miembros presentan programas de acción en materia de nitratos con diversos grados de ambición. Estos programas no exigen la aprobación de la Comisión. A raíz de ello, se constatan por ejemplo

diferencias significativas entre los criterios por los que se rigen los Estados miembros al definir zonas vulnerables o las medidas que deben adoptarse. En los casos examinados en relación con los programas de acción en materia de nitratos, la duración de los procesos judiciales refleja que la capacidad de la Comisión de influir en la calidad de los programas de los Estados miembros es limitada (véase el **recuadro 5**).

Recuadro 4

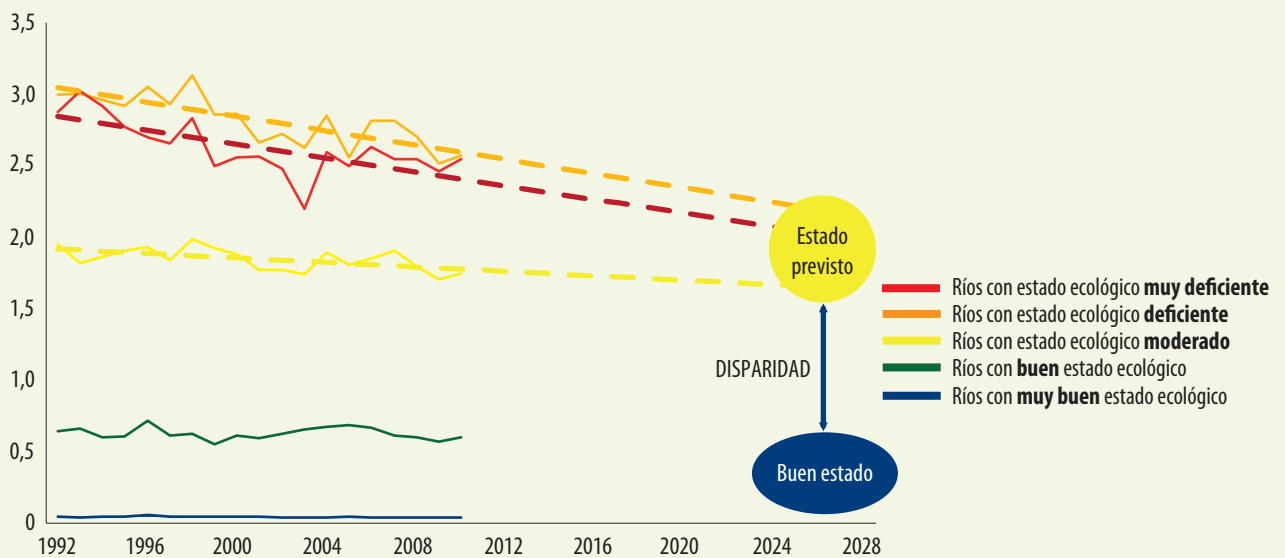
Importancia de la contaminación producida por nitratos

Informes recientes de la AEMA muestran que la tendencia actual en los niveles de nitratos no permitirá alcanzar un buen estado ni siquiera en 2027 (véase el **gráfico 4**). El Informe nº 8/2012 de esta agencia reconoce que la evolución positiva de las concentraciones de nitratos se debe en parte a las medidas destinadas a reducir los insumos agrícolas que contengan nitratos a escala europea y de los Estados miembros, pero añade que se precisan medidas adicionales para reducir la contaminación difusa y lograr que la mayor parte de las masas de agua tengan unos niveles de nitratos equivalentes a un estado ecológico muy bueno o bueno en 2027 a más tardar.

Gráfico 4

Las tendencias en materia de nitratos indican que en 2027 seguirá existiendo un desfase entre lo que se considera un buen estado y el estado previsto

Valor medio total de la concentración de nitratos en los ríos (mg N/l)



Los datos relativos a ríos con estados deficientes y muy deficientes representan el 29 % del total
 Los datos relativos a ríos con estado moderado representan el 48 % del total

Fuente: Adaptado del Informe nº 9/2012 de la AEMA.

Veinte años después de su entrada en vigor, la aplicación de la Directiva sobre nitratos en algunos Estados miembros sigue planteando problemas

La Directiva sobre nitratos entró en vigor en 1991. Sin embargo, en 2013 seguían abiertos varios procedimientos de infracción relativos a su aplicación correcta y exhaustiva, así como a la idoneidad de los programas de acción en materia de nitratos, contra ocho Estados miembros (Bulgaria, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Letonia, Polonia y Eslovaquia).

Por ejemplo, el 13 de junio de 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió (en el asunto C-193/12) que Francia había incumplido su obligación de designar varias zonas como vulnerables a la contaminación por nitratos. En algunas de estas zonas, las concentraciones de nitratos en las aguas subterráneas eran superiores a 50 mg/l (la concentración máxima autorizada en aguas potables) y en otras las aguas superficiales corrían el riesgo de eutrofización si no se ponían en marcha planes de acción.

El impacto de la condicionalidad en las cuestiones relacionadas con el agua ha sido limitado hasta la fecha

33

Los resultados de la encuesta del Tribunal (véase el apartado 17)²⁵ demuestran que la condicionalidad ha aumentado la sensibilización entre los agricultores y ha impulsado algunos cambios en las prácticas agrícolas relacionadas con el agua. Sin embargo, su impacto ha sido hasta la fecha limitado, ya que no trata varias cuestiones importantes relacionadas con el agua, y las sanciones aplicadas en el marco de la condicionalidad no se calculan en función del coste del perjuicio causado y, por lo tanto, pueden representar solo una parte de dicho coste. Además, las insuficiencias constatadas en la aplicación de la condicionalidad en los Estados miembros reducen aún más su impacto potencial. Estas cuestiones se abordan de forma más pormenorizada a continuación.

El mecanismo de la condicionalidad tiene una cierta incidencia, pero no se ha aprovechado al máximo

Los resultados de la encuesta indican una mayor sensibilización entre los agricultores y algunos cambios en las prácticas agrícolas relacionadas con el agua

34

Ante la inexistencia de estudios a escala europea sobre el impacto de la condicionalidad y el desarrollo rural en la concienciación de los agricultores y en las prácticas agrícolas relacionadas con el agua, el Tribunal llevó a cabo una encuesta a 140 organismos de asesoramiento agrario de siete Estados miembros. La encuesta refleja que, en los Estados miembros o regiones integrantes de la muestra, la introducción de la condicionalidad ha aumentado la sensibilización entre los agricultores (véase el **gráfico 5**) y ha impulsado cambios en las prácticas agrícolas relacionadas con el agua, especialmente por lo que respecta a los nitratos y los pesticidas (véase el **anexo II** para mayor información).

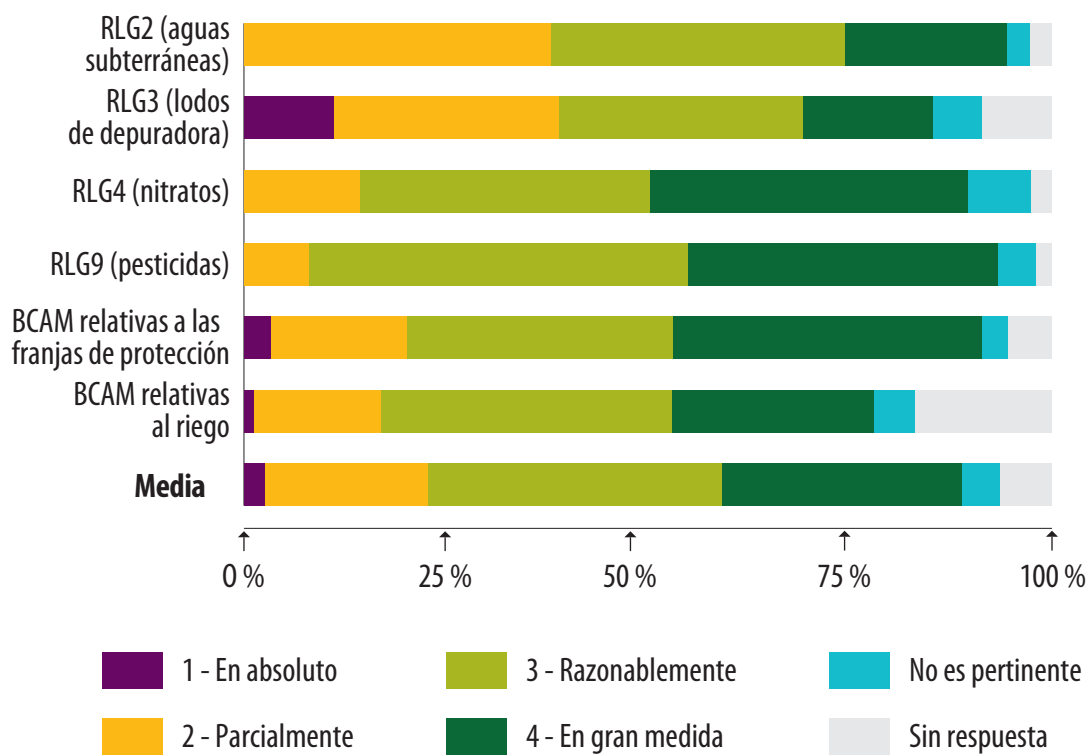
25 Los resultados detallados de la encuesta pueden consultarse en el sitio Internet del Tribunal (<http://www.eca.europa.eu/>).

Gráfico 5

Aumento de la sensibilización de los agricultores a raíz de la introducción de la condicionalidad

En una escala del 1 (en absoluto) al 4 (en gran medida), ¿en qué medida considera que la introducción de la condicionalidad incrementó la sensibilización de los agricultores sobre el impacto de la agricultura en el agua?

Porcentaje de encuestados



El impacto de los requisitos de condicionalidad es limitado ya que esta no incluye varias cuestiones importantes relacionadas con el agua

35

En la actualidad, la condicionalidad no incluye limitaciones para los agricultores en la utilización de fósforo en sus tierras o en la aplicación de pesticidas²⁶ en las inmediaciones de las masas de agua²⁷, pese al consenso acerca de la necesidad de solucionar estos problemas. El fósforo está presente en los fertilizantes y se incorpora a la alimentación animal, y puede afectar a la calidad del agua ocasionando problemas como la eutrofización. En cuanto a los pesticidas, si bien protegen los cultivos de los daños causados por las malas hierbas, las enfermedades o los insectos, pueden resultar dañinos para las personas, la vida silvestre y el medio ambiente. Solo una ínfima parte de los pesticidas aplicados llegan a las plagas que pretenden atacar, mientras que en su mayor parte tienen una repercusión medioambiental, como por ejemplo en las masas de agua. Algunos Estados miembros han tomado sin embargo la iniciativa de subsanar estos problemas, aunque no estén obligados a ello (por ejemplo, mediante la inclusión de restricciones a la utilización de pesticidas en las buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección) (véase el **anexo III** para información más detallada).

- 26 Los pesticidas pueden utilizarse para proteger las plantas o los cultivos de los daños causados por malas hierbas, enfermedades o insectos, motivo por el cual se denominan también productos fitosanitarios.
- 27 Algunos Estados miembros, como los Países Bajos, han introducido requisitos relativos al fósforo en sus programas de acción sobre nitratos, pero el incumplimiento de estos requisitos no se sanciona en el marco de la condicionalidad. En cuanto a los pesticidas, solo en el caso de algunos muy peligrosos, los Estados miembros pueden, en el momento de autorizar su utilización, establecer zonas de protección a lo largo de cursos de agua en las que esté prohibida la pulverización aérea.

36

En un principio estaba previsto que el uso sostenible de pesticidas, particularmente en forma de cumplimiento de los principios de la gestión integrada de plagas, se integrase en la condicionalidad a partir de 2014. No obstante, de conformidad con el Reglamento (UE) n° 1306/2013²⁸ el calendario de introducción de este requisito todavía es incierto (véase el **recuadro 6**).

37

La incorporación prevista en la condicionalidad de ciertos requisitos derivados de la Directiva marco del agua y de la Directiva sobre el uso sostenible de pesticidas debería aportar una respuesta a las cuestiones planteadas en el apartado 35.

El debate de la propuesta de la Comisión sobre la reforma de la PAC posterior a 2014 ha dado lugar a la declaración siguiente: «El Consejo y el Parlamento Europeo invitan a la Comisión a vigilar la transposición y aplicación por parte de los Estados miembros de [...] la Directiva marco del agua y de la directiva sobre el uso sostenible de pesticidas, y [...] a presentar, una vez que dichas Directivas se hayan aplicado en todos los Estados miembros y se hayan establecido las obligaciones directamente aplicables a los agricultores, una propuesta legislativa que modifique el presente Reglamento con el fin de incluir las partes pertinentes de dichas Directivas en el sistema de condicionalidad»²⁹. El calendario de esta inclusión depende por tanto de los avances de los Estados miembros en la aplicación de las directivas, lo que implica que la aplicación de una decisión política muy importante podría prolongarse considerablemente.

- 28 Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).
- 29 Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre condicionalidad adjunta al Reglamento (UE) n° 1306/2013.

Recuadro 6

Uso sostenible de pesticidas: dos pasos adelante, uno hacia atrás

En 2009 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron un Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios³⁰, que recogía entre sus finalidades la inclusión del uso sostenible de los plaguicidas (y en particular la gestión integrada de plagas) en la condicionalidad (a través del requisito legal de gestión 9) a partir de 2014.

Sin embargo, en su propuesta de Reglamento sobre la financiación de la PAC durante el período 2014-2020³¹ [que dio lugar al Reglamento (UE) n° 1306/2013], la Comisión excluyó explícitamente el empleo sostenible de pesticidas y la gestión integrada de plagas del ámbito de aplicación de la condicionalidad al omitir la frase que se refería específicamente a estos asuntos³².

Por consiguiente, si bien estaba previsto que el uso sostenible de pesticidas se introdujese en la condicionalidad a partir de 2014, con arreglo al Reglamento actual este plazo es ahora incierto.

30 Reglamento (CE) n° 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309 de 24.11.2009, p. 1).

31 COM (2011) 628 final/2.

32 Reglamento (CE) n° 1107/2009, Artículo 55, tercera frase: «Asimismo, deberá cumplir las disposiciones de la Directiva 2009/128/CE y, en particular, los principios generales de la gestión integrada de plagas a que se refieren el artículo 14 de dicha Directiva y su anexo III, que deberán aplicarse a más tardar el 1 de enero de 2014».

Las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a los procedimientos de autorización del riego tienen un impacto limitado ya que la Comisión no exige a los Estados miembros que introduzcan requisitos específicos

38

A diferencia de los requisitos legales de gestión, las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales se aplican para fomentar buenas prácticas agrícolas, para las que (todavía) no se dispone de legislación medioambiental a escala europea, mediante la introducción de nuevas obligaciones para los agricultores. Sin embargo, la Comisión no ha propuesto definir las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre los procedimientos de autorización del riego³³ de forma que fomenten las buenas prácticas agrícolas. Por lo que respecta al riego, estas normas hacen referencia a legislación nacional o regional vigente, pero no introducen nuevas obligaciones. Así, no exigen que se definan los elementos de los procedimientos de autorización —como las licencias de extracción de agua, los contadores y las notificaciones de consumo de agua— cuando estos aún no existan.

39

En un país con procedimientos de autorización muy deficientes o inexistentes, por tanto, estas normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales carecerán de impacto (véase el **recuadro 7**) y ello puede cobrar particular importancia en las zonas que sufren de escasez de agua (véase el **recuadro 8**).

33 «Cuando el uso de agua para el riego precise autorización, cumplimiento de los procedimientos de autorización».

Recuadro 7

Ejemplo de procedimientos de autorización deficientes

En Grecia, una Decisión ministerial de junio de 2011 exigía a los agricultores que solicitasen una licencia de extracción de agua antes del 16 de diciembre de 2011 (incluso a aquellos que ya disponían de una licencia válida). Sin embargo, el plazo de esta obligación fue objeto de sucesivas prórrogas a 16 de junio de 2012, 17 de diciembre de 2012, 15 de mayo de 2013 y, más recientemente, 15 de enero de 2014. En la cuenca hidrográfica de Pinios (Tesalia), el número total de pozos sobrepasa los 30 000 y puede alcanzar los 33 000, la mayor parte de los cuales carecen de licencia³⁴.

El Tribunal constató también insuficiencias en los controles de estas licencias (véase el **recuadro 9**).

34 Plan hidrográfico de cuenca de Tesalia. Estudio realizado por la *Joint Venture for Thessaly, Epirus and Western Sterea Ellada's River Basin Management Plans*, p. 103.

Recuadro 8

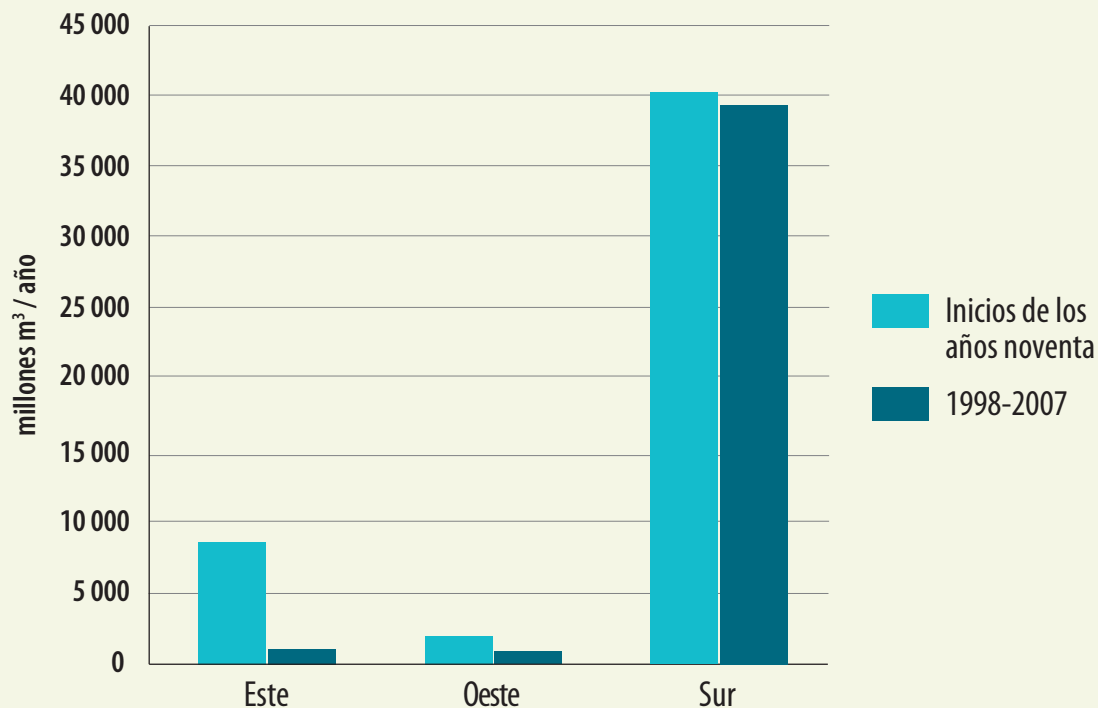
La agricultura de irrigación se está extendiendo a zonas con problemas de escasez de agua

La extracción excesiva de agua para el riego es un problema reconocido, especialmente en el sur de Europa, donde la agricultura de irrigación se ha expandido durante las últimas décadas³⁵. Aunque la extracción de agua para el riego disminuyó levemente entre principios de los años noventa y el período entre 1998 y 2007 (véase el **gráfico 6**), y pese a una mayor eficiencia del riego gracias al uso más extendido del riego por goteo, los recursos hídricos siguen sometidos a graves presiones en algunas zonas, que se traducen en unos niveles decrecientes en los acuíferos, salinización y desecación de los humedales³⁶.

- 35 Informe de la AEMA n° 2/2009: *Water resources across Europe — Confronting water scarcity and drought* (Recursos hídricos en Europa – Afrontando la escasez de agua y la sequía).
- 36 *Water resources: quantity and flows — SOER 2010 thematic assessment* (Recursos hídricos: cantidad y flujos — Evaluación temática SOER 2010), Informe sobre el Estado del Medio Ambiente de 2010, Agencia Europea de Medio Ambiente (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), sitio consultado el 5 de octubre de 2012.

Gráfico 6

Extracción de agua para el riego



Nota: Este: Bulgaria (1990; 2007), República Checa (1990; 2007), Hungría (1992; 2006), Letonia (1991; 2007), Polonia (1990; 2007), Rumanía (1990; 2006), Eslovaquia (1990; 2007), Eslovenia (1990; 2007), Oeste: Austria (1990; 2002), Bélgica (1994; 2007), Dinamarca (1990; 2004), Inglaterra y Gales (1990; 2006), Finlandia (1994; 2005), Alemania (1995; 2002), Países Bajos (1995; 2006), Noruega (1995; 2006), Suecia (1990; 2007), Sur: Francia (1991; 2006), Grecia (1990; 2007), Portugal (1990; 1998), España (1991; 2006).

Fuente: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

Insuficiencias en la aplicación de la condicionalidad

En las explotaciones se observan deficiencias en la aplicación de los requisitos de condicionalidad relativos al agua en los Estados miembros

40

Durante sus fiscalizaciones DAS en los distintos Estados miembros de la UE, a menudo el Tribunal observa incumplimientos de los requisitos de condicionalidad en relación con el agua en las explotaciones, que consisten, en su mayor parte, en infracciones del requisito legal de gestión 4 (protección de las aguas en zonas vulnerables a los nitratos) por los beneficiarios: instalaciones de almacenamiento inadecuadas o capacidad insuficiente de almacenamiento del estiércol, registros de fertilizantes incompletos o incorrectos, inexistencia de un análisis de nitrógeno, volúmenes de nitratos superiores a 170 kg/ha, almacenamiento de estiércol en las parcelas durante un período de prohibición, etc. Otras observaciones se refieren a los requisitos legales de gestión 2 (protección de las aguas subterráneas) y 9 (productos fitosanitarios), y a las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección.

El sistema de controles de la condicionalidad presenta insuficiencias en los Estados miembros

41

Los Estados miembros son responsables de la aplicación de la condicionalidad. Por lo que se refiere a los requisitos legales de gestión, esto implica introducir los elementos pertinentes de la legislación específica en el ámbito de la condicionalidad. En el caso de las normas sobre buenas prácticas agrarias y medioambientales, esto significa transponer las normas pertinentes a la legislación nacional o regional y definir las obligaciones prácticas que deben cumplir los agricultores. Además, los Estados miembros tienen la obligación de informar a los agricultores de estos requisitos e implantar un sistema de gestión y control que permita verificar sobre el terreno una muestra de beneficiarios e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

42

Una limitación intrínseca del sistema de controles de la condicionalidad estriba en que algunos de los requisitos son, por su naturaleza, muy difíciles de comprobar. Por ejemplo, uno de ellos se trata del calendario y método de utilización de los pesticidas. En este caso la dificultad reside en el hecho de que los controles de la condicionalidad por lo general se notifican con antelación, y por lo tanto es poco probable que un inspector encuentre a un agricultor pulverizando un producto prohibido o de forma ilícita. Otros requisitos solo pueden verificarse durante un determinado período del año o cuando no se den ciertas condiciones meteorológicas (por ejemplo, fuerte viento, helada), lo cual no siempre coincide con el calendario de la inspección sobre el terreno.

43

En los Estados miembros visitados, se constataron deficiencias atribuibles las autoridades de gestión en el sistema de controles de la condicionalidad relativos al agua:

- Solo existen instrucciones de trabajo detalladas para un número limitado de controles, y algunas de ellas son tan generales que no permiten a los inspectores determinar exactamente qué se debe comprobar y de qué forma, ni garantizar que diferentes inspectores realicen los controles del mismo modo.
- Los controles obligatorios se introdujeron en una fase tardía o aún no se han implantado.
- Los controles sobre el terreno se concentran en gran medida en otoño. Además de incumplir ciertos requisitos reglamentarios³⁷, ello implica que sea imposible verificar visualmente sobre el terreno varios requisitos relativos al agua (como la prohibición de esparcir estiércol en las franjas de protección cultivadas).
- Los controles de las normas sobre las buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas al riego no estaban completos (véase el **recuadro 9**).

La Comisión no garantiza la idoneidad de las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales en los Estados miembros

44

Las buenas condiciones agrarias y medioambientales fijadas con arreglo al mecanismo de condicionalidad tienen como finalidad aplicar buenas prácticas de base³⁸. Los Estados miembros deben fijar requisitos mínimos que tengan en cuenta las condiciones agronómicas, medioambientales y climáticas nacionales.

45

En la actualidad la Comisión solo recibe información limitada, a través de una base de datos en línea, sobre la aplicación de las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales en los Estados miembros. Esta información consiste en referencias a la legislación nacional vigente y en síntesis facilitadas por los Estados miembros. La notificación se lleva a cabo a la escala geográfica que los propios Estados miembros consideren apropiada. Por ejemplo, en los Estados miembros visitados durante la fiscalización, no se transmite información sobre la aplicación de las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales a escala regional (como en el caso de Italia y España).

37 Artículo 53, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1122/2009 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2009, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo referido a la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control en los regímenes de ayuda directa a los agricultores establecidos por ese Reglamento, y normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo referido a la condicionalidad en el régimen de ayuda establecido para el sector vitivinícola (DO L 316 de 2.12.2009, p. 65), y artículo 14, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

38 Parlamento Europeo. *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture (Gestión sostenible de los recursos naturales con especial atención al agua y a la agricultura)*. Estudio — Informe final, mayo de 2013 [[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf)].

Recuadro 9

El volumen real de agua extraída no se coteja con la cantidad autorizada

La fiscalización reveló insuficiencias al comprobar los requisitos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales relativos al riego. Esta norma se formula del modo siguiente: «Cuando el uso de agua para el riego precise autorización, cumplimiento de los procedimientos de autorización». Durante la fiscalización se observaron varios ejemplos en los que, aunque los procedimientos de un Estado miembro preveían licencias de autorización que establecían un volumen máximo de extracción del agua, no se cotejó la cantidad de agua realmente extraída con el límite fijado en la autorización. Estos fallos reducen considerablemente la eficacia de los controles.

Según las listas de comprobación empleadas por los inspectores de la condicionalidad en Grecia y España, el volumen real de agua extraída no se verifica actualmente con lo establecido en las licencias. En Eslovaquia el Tribunal detectó que ni siquiera se mide el volumen extraído. Por consiguiente, los controles solo permiten determinar si el beneficiario dispone de una licencia, pero no si respeta los límites fijados en esta.

Observaciones

46

La Comisión evalúa la aplicación de las buenas condiciones agrarias y medioambientales desde un punto de vista legal mediante una comprobación documental basada en la información notificada por los Estados miembros y completada con controles sobre el terreno, y no valora si los requisitos fijados por los Estados miembros por lo que se refiere a las dos normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas al agua son adecuados desde un punto de vista medioambiental (es decir, conforme a los objetivos de protección del agua). En la práctica, los requisitos varían significativamente según el Estado miembro de que se trate. Por ejemplo, en el marco de las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección³⁹ (véase el **gráfico 7**), la anchura mínima de estas oscila entre 25 cm y 10 metros (véase el **cuadro 3**).

47

En algunos Estados miembros o regiones se permite cultivar las franjas de protección, mientras que en otros permanecen cubiertas de hierba o de maleza. Algunos Estados miembros hacen excepciones para un número considerable de masas de agua que pueden estar situadas en las tierras agrícolas (véase el **recuadro 10**).

48

Las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas al riego difieren considerablemente entre los Estados miembros, incluso entre aquellos donde existe una especial presión sobre el agua. Estas normas se refieren a la legislación existente en los Estados miembros, pero no introducen nuevas obligaciones. En algunos Estados miembros o regiones, la obligación de disponer de una licencia de extracción de agua depende del volumen extraído, la ubicación geográfica y el tipo de agua extraída (superficial o subterránea). En otros, se prohíbe el riego localmente durante la temporada seca. En otros países los agricultores deben comunicar anualmente el volumen de agua utilizada para el riego. La fiscalización puso de manifiesto casos en los que los requisitos de autorización para el riego no instan a los agricultores a disminuir su consumo de agua. Por ejemplo, en algunos países se les cobra en función de la superficie de sus explotaciones y no del consumo real.

³⁹ Las franjas de protección para garantizar las buenas condiciones agrícolas y medioambientales deben al menos respetar los requisitos relativos a las condiciones de aplicación de fertilizantes a tierras cercanas a cursos de agua, según se define en la Directiva sobre nitratos.

Gráfico 7

Franja de protección



Cuadro 3 Amplia diversidad de requisitos de buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección

País	Ancho de la franja de protección	Obligaciones y restricciones
Dinamarca	Mínimo 2 m	Prohibición de cultivo, tratamiento del suelo o siembra
Grecia	Entre 1 m y 6 m en función de la pendiente y del tipo de restricción	Prohibición de cultivo (1 m) o de fertilizantes a base de nitrógeno (2 o 6 m)
España (Andalucía)	2 m a 10 m	Obligación de cubrir de maleza Prohibición de fertilizantes o pesticidas
Francia	5 m	Obligación de cubrir de hierba, matorrales, arbustos o árboles Prohibición de fertilizantes minerales o biológicos o de pesticidas
Italia (Lombardía)	Entre 5 m y 3 m en función del estado de la masa de agua	Obligación de cubrir de hierba Prohibición de labranza, fertilizantes no biológicos, estiércol o purín
Países Bajos	Entre 25 cm y 9 m en función del cultivo y de ciertas especificaciones técnicas	Prohibición de fertilizantes
Eslovaquia	10 m	Prohibición de fertilizantes industriales o biológicos

Recuadro 10 Ciertas masas de agua no están sujetas al cumplimiento de las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección

Los Estados miembros exigen a ciertas categorías de masas de agua de cumplir las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección. En Italia (Lombardía) los cursos de agua de longitud inferior a 5 km o que pertenezcan a una cuenca hidrográfica de una superficie inferior a 10 km² no requieren franjas de protección. España (Andalucía) exime los «estanques, canales de regadío y acequias», aunque no define adecuadamente estas masas de agua y justifica las exenciones con argumentos que no son de índole medioambiental. Ello entraña el riesgo de que un número excesivo de cursos de agua quede excluido de la obligación de cumplir el requisito de la franja de protección, reduciendo así la incidencia de las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la calidad del agua.

No se ha explotado plenamente el potencial de la financiación del desarrollo rural para solucionar los problemas del agua

49

Los fondos destinados al desarrollo rural ascienden a casi 100 000 millones de euros, durante el período 2007-2013. Según el Reglamento (CE) nº 1698/2005 sobre el desarrollo rural, la protección de las aguas es una de las cuestiones clave que deben abordarse⁴⁰. El Reglamento también hace hincapié en que «las actividades del Feader y las operaciones a las que contribuya deben ser coherentes y compatibles con las demás políticas comunitarias»⁴¹, como la política de aguas. Por consiguiente, gracias a la puesta a disposición de fondos y a la definición de objetivos claros en relación con el agua, el desarrollo rural podría contribuir en gran medida a la integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC.

50

Los Estados miembros movilizan los fondos de desarrollo rural a través de sus planes de desarrollo rural (véanse los apartados 10 y 11), que contienen series de medidas a las que las poblaciones destinatarias (por ejemplo, los agricultores) pueden adherirse voluntariamente. Los beneficiarios de las medidas de desarrollo rural se comprometen a cumplir las condiciones específicas fijadas por su Estado miembro.

51

Actualmente, el potencial del desarrollo rural no está plenamente explotado. La aplicación actual de los planes de desarrollo rural tiene una repercusión limitada en el agua, ya que las presiones relativas a esta no se determinan de forma exhaustiva, los PDR y los planes hidrográficos de cuenca todavía no se han adaptado, y no siempre se evitan los efectos secundarios negativos. Además, no se han utilizado importes considerables de financiación destinados al agua.

40 Considerando 31 del Reglamento (CE) nº 1698/2005: «El apoyo a determinados métodos específicos de gestión de las tierras debe contribuir al desarrollo sostenible incitando especialmente a los agricultores y silvicultores a emplear métodos de utilización de las tierras compatibles con la necesidad de preservar el medio ambiente y el paisaje natural y proteger y mejorar los recursos naturales. Dicho apoyo debe contribuir a la aplicación del Sexto programa de acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y de las conclusiones de la Presidencia relativas a la estrategia de desarrollo sostenible. Algunas de las cuestiones clave que deben tratarse son la biodiversidad, la gestión de las zonas Natura 2000, la protección de las aguas y del suelo, [...]».

41 Considerando 6 del Reglamento (CE) nº 1698/2005.

Los planes de gasto de desarrollo rural de los Estados miembros no siempre tienen en cuenta los objetivos de la política de la UE al respecto ni las necesidades relacionadas con el agua de los Estados miembros

Los PDR de los Estados miembros a veces no identifican de forma exhaustiva los problemas relativos al agua y todavía no están armonizados con los planes hidrográficos de cuenca

52

Para cada Estado miembro o región visitados durante la fiscalización, el Tribunal examinó si la evaluación ambiental⁴² llevada a cabo en el contexto de la evaluación previa del PDR, y los análisis medioambientales realizados para el plan hidrográfico de cuenca eran completos y coherentes. Si bien reconoce que la zona geográfica objeto de las dos

evaluaciones, así como su calendario⁴³, naturaleza y finalidad, pueden diferir, el Tribunal considera que la valoración de los problemas relacionados con el agua debería ser coherente en ambos análisis. Constató, sin embargo, que la determinación de los problemas relativos al agua en los análisis medioambientales de los PDR a veces está incompleta, y no siempre concuerda con la información disponible en los planes hidrográficos de cuenca. La fiscalización permitió determinar casos de problemas relacionados con el agua que no se habían indicado en los PDR y que por tanto no habían sido objeto de ninguna medida de desarrollo rural (véase el **recuadro 11**).

53

La calidad deficiente de los programas de medidas de los planes hidrográficos de cuenca (véanse los apartados 27 y 28) constituye actualmente un obstáculo para su armonización con los PDR, y cuando esta se logra es en forma de medidas de desarrollo rural integradas en un plan hidrográfico de cuenca.

42 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf (p. 14).

43 Mientras que las evaluaciones medioambientales de los PDR se elaboraron en 2006, los análisis medioambientales llevados a cabo en el marco de los planes hidrográficos de cuenca [que comprenden «un análisis de [las] características [de la demarcación hidrográfica], un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas, y un análisis económico del uso del agua» (véase el artículo 5 de la Directiva marco del agua)] debían estar terminados el 22 de diciembre de 2004 a más tardar.

Recuadro 11

Problemas relacionados con el agua que no se habían definido de manera exhaustiva

- En Dinamarca, la evaluación medioambiental del PDR no comprende la cuestión de la extracción del agua, aunque según el plan hidrográfico de cuenca esta sea pertinente en la parte occidental del país. Ninguna medida del PDR danés aborda el problema de la extracción de agua.
- En España (Andalucía), el programa de medidas del plan hidrográfico de cuenca del Guadalquivir consta de medidas destinadas a completar el registro del agua y a combatir la extracción ilegal. Sin embargo, el informe de sostenibilidad medioambiental del PDR y el análisis medioambiental llevado a cabo en el plan del Guadalquivir pasan por alto el problema de la extracción ilegal de aguas subterráneas. Exceptuando las medidas de desarrollo rural sujetas a la condicionalidad (véase el apartado 8), el PDR no dispone de ningún mecanismo que incite a los beneficiarios a cumplir los procedimientos de autorización del agua.
- En Eslovaquia, el PDR no contiene medidas que permitan corregir las insuficiencias con relación a la cantidad de agua o solventar los problemas de la contaminación causada por pesticidas, la desaparición de los humedales o una extracción excesiva de aguas subterráneas locales, que si bien figuran en el plan hidrográfico de cuenca no se mencionan en la evaluación medioambiental del PDR.
- En Grecia, el plan hidrográfico de cuenca de Tesalia hace mención de los problemas relativos a cambios hidromorfológicos y a pozos no registrados, pero estos no aparecen en la evaluación medioambiental del PDR. Tampoco figuran medidas en este PDR que respondan a las presiones hidromorfológicas.

La ejecución de los PDR tiene en ocasiones efectos secundarios negativos en el agua

54

Las políticas agrícolas y medioambientales pueden tener finalidades contrapuestas. Sin embargo, los fondos de desarrollo rural deberían emplearse de forma sostenible por lo que respecta a la gestión del agua, y los PDR deberían por tanto contener cláusulas de salvaguardia que permitan evitar posibles efectos secundarios negativos (véase el **recuadro 12**). Antes de la aprobación de un PDR, la Comisión efectúa controles para determinar los posibles efectos de las medidas de desarrollo rural. Pese a ello, la concepción de algunas de estas medidas, debidamente aprobadas, no impide que tengan importantes efectos secundarios negativos en el agua. Algunos PDR fueron aprobados pese a no contener cláusulas de salvaguardia apropiadas (véase el **recuadro 12**).

55

En algunos casos, incluso si el PDR contiene cláusulas de salvaguardia para evitar los efectos secundarios negativos en el agua, en la práctica las medidas se aplican de tal modo que pueden producirse tales efectos (véase el **recuadro 13**).

Recuadro 12

Ejemplos de PDR con cláusulas de salvaguardia y sin ellas

El PDR de Italia (Lombardía) examinado durante la fiscalización incluye cláusulas de salvaguardia con relación a la medida destinada a las inversiones para la modernización de las explotaciones agrícolas. Este PDR solo permite la construcción de nuevos invernaderos para horticultura si se logra un ahorro de energía y agua. Las inversiones destinadas a ampliar la red de riego existente o a incrementar la superficie de riego se consideran no subvencionables.

Sin embargo, la misma medida del PDR de España (Andalucía) no impide que se produzcan importantes efectos secundarios negativos como la ampliación de la superficie de riego o la aprobación de proyectos que suponen un incremento global del consumo de agua.

Recuadro 13

Ejemplo de efectos secundarios negativos debidos a insuficiencias en la aplicación de la medida de desarrollo rural

En una fiscalización DAS efectuada en España el Tribunal constató que se había aprobado un proyecto en el marco de la medida 125 (infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y de la silvicultura), pese a que los derechos de riego concedidos al beneficiario no bastaban para que el proyecto fuera económicamente viable y a que el consumo de agua del beneficiario fuera muy superior a lo autorizado, incumpliendo así dos criterios de subvencionabilidad de este tipo de proyectos. Este ejemplo refleja la ineficacia de los controles llevados a cabo para la aprobación de una solicitud de proyecto, y que no se garantizaran los requisitos de base que en principio deberían haber evitado los efectos secundarios negativos (como que no se incrementara la cantidad de agua utilizada).

La financiación del desarrollo rural ha sido infrautilizada como respuesta a los problemas relacionados con el agua

El porcentaje de aplicación de las medidas relativas al agua no siempre es suficiente

56

Entre las medidas de desarrollo rural que pueden tener una repercusión directa en la protección del agua destacan las que exigen a los agricultores modificar sus prácticas agrícolas mediante la reducción del uso de pesticidas o fertilizantes o la adaptación de sus cultivos a la situación hidrológica local. La forma de aplicación efectiva de estas medidas constituye un factor importante para evaluar si el potencial del Feader en materia de protección del agua ha sido plenamente utilizado. El Tribunal examinó este aspecto, en primer lugar, a través de un análisis de las medidas implantadas por los Estados miembros en sus PDR y, en segundo lugar, a través de un análisis de la utilización por los Estados miembros de las posibilidades que ofrece el artículo 38 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 por lo que se refiere a los costes relativos a la aplicación de la Directiva marco del agua.

57

El Tribunal analizó el porcentaje de ejecución de las medidas de desarrollo rural implantadas que según los propios Estados miembros tienen un efecto directo en la protección de las aguas. Aunque este análisis tiene ciertas limitaciones⁴⁴, los resultados reflejan que en aproximadamente la mitad de los casos los porcentajes de ejecución son suficientes.

44 Puesto que las medidas a menudo contienen submedidas no destinadas al agua, no todos los proyectos financiados en virtud de estas medidas están dedicados a la protección del agua.

Observaciones

58

Sin embargo, los Estados miembros no han aprovechado las posibilidades que ofrece el artículo 38 del Reglamento (CE) nº 1698/2005, que establecen expresamente que la medida 213⁴⁵ puede servir para «indemnizar [a los agricultores] por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de las dificultades que supone en la zona en cuestión la aplicación de [la Directiva marco del agua]» (véase el **cuadro 4**).

59

En el momento de las visitas de auditoría, ninguno de los Estados miembros salvo Dinamarca⁴⁶ había activado la medida 213 para aplicar la Directiva marco del agua como prevé el artículo 38. Según la Comisión²², solo en el 4 % de los planes hidrográficos de cuenca que le fueron presentados se indica que se ampararán en el artículo 38 para indemnizar

a los agricultores por los requisitos de la Directiva. El limitado recurso a la medida 213 se debió, entre otros motivos, a los retrasos en la finalización por los Estados miembros de sus planes hidrográficos de cuenca. Otro factor desfavorable a la utilización de esta medida es que, en el caso de los pagos vinculados a la Directiva marco del agua, las disposiciones de aplicación no se publicaron hasta febrero de 2010⁴⁷, es decir, tres años y dos meses después del inicio del período de programación del desarrollo rural⁴⁸ y más de un año después de la fecha en la que debían haberse elaborado los planes hidrográficos de cuenca de conformidad con el artículo 13 de la Directiva.

45 Medida 213: «ayudas "Natura 2000" y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE (Directiva marco del agua)».

46 Dinamarca había implantado la medida 213 a fin de indemnizar por los costes vinculados a la implantación de franjas de protección de 10 m de ancho, pero a raíz de la suspensión del plan hidrográfico de cuenca danés en diciembre de 2012 la aplicación de la medida ha quedado pendiente.

47 Reglamento (UE) nº 108/2010 de la Comisión, de 8 de febrero de 2010, que modifica el Reglamento (CE) nº 1974/2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 36 de 9.2.2010, p. 4).

48 Feader 2007-2013.

Cuadro 4

Porcentajes de ejecución de las medidas de desarrollo rural¹ que según los Estados miembros tienen una repercusión directa en la protección del agua (en %)

País \ Medida	115	121	125	213	214	216	226	321
Dinamarca					84,1	24,2		
Francia (continental)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grecia		17,0	35,7		71,7			21,5
Italia (Lombardía)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Eslovaquia		85,8			88,2		91,8	
Países Bajos		51,0	30,4		95,7	9,7		
España (Andalucía)	9,4	70,0	27,6		73,1			

 Porcentajes de ejecución suficientes (> 60 %)

 Medida 213 no implantada en ninguno de los Estados miembros visitados durante la fiscalización

 Medida que los Estados miembros visitados no señalaron que tuviera un efecto directo en el agua Protección

1 Medida 115: «implantación de servicios de gestión, sustitución y asesoramiento»; medida 121: «modernización de las explotaciones agrícolas»; medida 125: «infraestructuras relacionadas con la evolución y la adaptación de la agricultura y la silvicultura»; medida 214: «ayudas agroambientales»; medida 216: «inversiones no productivas»; medida 226: «recuperación del potencial forestal e implantación de medidas preventivas»; y medida 321: «servicios básicos para la economía y la población rural».

Los instrumentos financieros especialmente concebidos para afrontar los problemas del agua apenas se utilizaron

60

La Decisión 2009/61/CE del Consejo⁴⁹ indicaba que era necesario reforzar la respuesta ante una serie de «nuevas situaciones, de crucial importancia» señaladas en 2003⁵⁰, una de las cuales era la «gestión del agua». En consonancia con esta decisión, con ocasión del chequeo de la PAC se pusieron a disposición fondos adicionales para hacer frente a estos nuevos retos. El presupuesto total adicional era de 3 800 millones de euros. Al mismo tiempo, en respuesta a la crisis económica de 2008, la Comisión elaboró el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE)⁵¹ a través del cual se concedieron 1 000 millones de euros suplementarios para hacer frente al gasto de la banda ancha en las zonas rurales y a nuevos retos en general.

61

En 2010, a raíz de las primeras modificaciones de los PDR tras el chequeo, los Estados miembros asignaron el 26,9 % de los fondos de la PAC adicionales (1 300 millones de euros) al «nuevo reto» de la gestión del agua⁵² (véase el **gráfico 8**). El porcentaje medio de ejecución de estos fondos al final de 2012 era del 17,5 % para la Europa de los Veintisiete (EU-27), aunque esta cifra varía ampliamente en función del Estado miembro⁵³ (véase el **anexo IV** para mayor información). Aunque el chequeo brindó la oportunidad de seguir integrando las cuestiones de la gestión del agua en los PDR, en la práctica la mayor parte de los Estados miembros han hecho un uso muy limitado de los fondos adicionales.

49 Decisión 2009/61/CE del Consejo, de 19 de enero de 2009, por la que se modifica la Decisión 2006/144/CE sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013) (DO L 30 de 31.1.2009, p. 112).

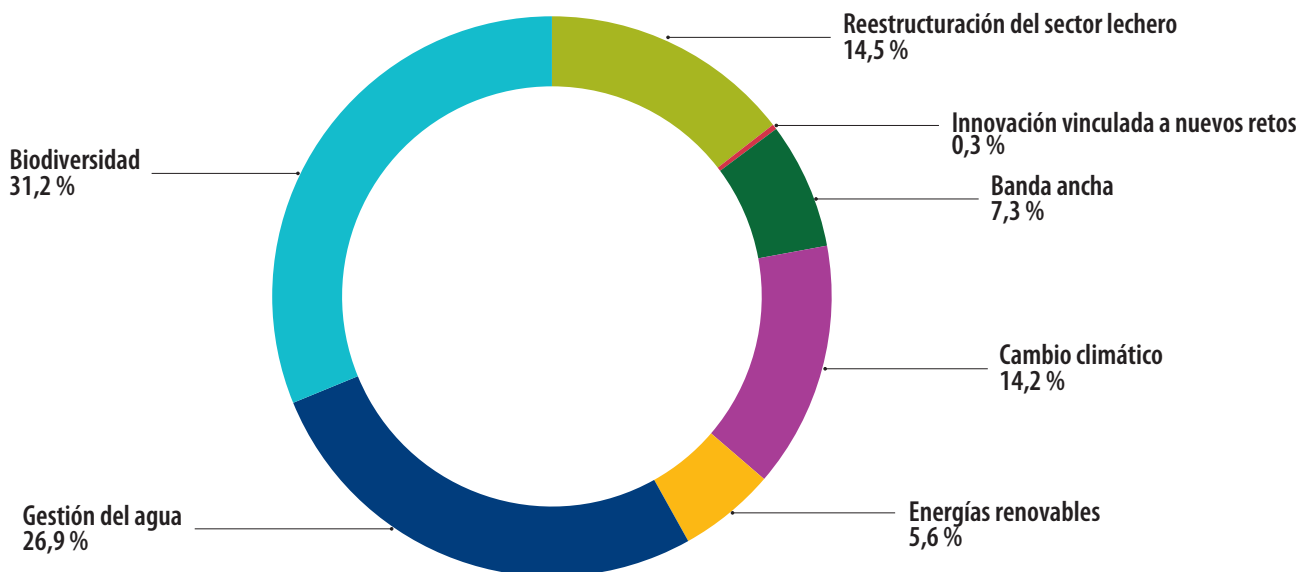
50 Considerando 3 de la Decisión 2009/61/CE: «Al evaluar la aplicación de la reforma de la política agrícola común efectuada en 2003 se señaló que el cambio climático, las energías renovables, la gestión del agua, la biodiversidad y la reestructuración del sector lechero son nuevas situaciones, de crucial importancia, a las que la agricultura europea debe hacer frente».

51 COM(2008) 800 final, de 26 de noviembre de 2008.

52 El Tribunal reconoce que algunos de los fondos destinados a hacer frente al «nuevo reto» de la biodiversidad también pueden tener un efecto positivo en el agua.

53 La Comisión no dispone de cifras validadas sobre estos porcentajes de ejecución. No obstante, las cifras presentadas por el Tribunal se basan en información facilitada por la Comisión.

Gráfico 8 Previsión de la distribución de los fondos del chequeo y del plan de recuperación para los «nuevos retos» de 2010



Fuente: Comisión Europea.

El principio de que quien contamina paga no se ha incorporado a la PAC

62

El principio de que quien contamina paga exige que sea el causante de la contaminación el que sufrague el coste de su prevención, control y limpieza⁵⁴. En la actualidad este principio es una obligación legal avalada por la UE en su Tratado⁵⁵ y en la Directiva sobre responsabilidad medioambiental⁵⁶, y se hace mención explícita al mismo en el artículo 9 de la Directiva marco del agua.

63

Las prácticas agrícolas no solo producen beneficios, sino también problemas para el medio ambiente. Los efectos medioambientales negativos de la agricultura a menudo consisten en la introducción de sustancias químicas no deseadas (contaminantes) en el medio ambiente. El carácter difuso de la contaminación procedente de la agricultura y la dificultad de identificar a quien contamina entorpecen la aplicación de la legislación medioambiental y la atribución de responsabilidades por los daños⁵⁴. No obstante, el principio de que quien contamina paga debería aplicarse cuando las actividades agrícolas imponen un daño medioambiental que afecta a la propiedad pública y privada⁵⁴. Si bien pueden existir mecanismos para hacer cumplir este principio (como las multas impuestas en los Estados miembros), estos no influyen en los pagos que reciben los beneficiarios de la PAC.

64

Las sanciones impuestas actualmente a los agricultores por incumplimiento de los requisitos de condicionalidad (es decir, el hecho de sobrepasar un nivel reglamentario aceptable de contaminación) no se calculan sobre la base del coste del perjuicio causado y, por lo tanto, pueden representar solo una parte de este coste. En muchos casos no son proporcionales a la gravedad del incumplimiento por el agricultor de las obligaciones de condicionalidad, como ya indicó el Tribunal en su Informe Especial nº 8/2008. En este sentido, el Tribunal vuelve a señalar las insuficiencias observadas en los apartados 40 a 43 respecto de la aplicación de la condicionalidad. Por lo tanto, tal como se aplica actualmente, la condicionalidad puede ofrecer una respuesta útil, pero solo parcial, al principio de que quien contamina paga.

65

Un número importante de pagos en el marco del desarrollo rural no están sujetos a la condicionalidad⁹, por lo que un agricultor que contamine seguirá recibiendo estos pagos sin ninguna reducción. Actualmente no existe ningún mecanismo que tenga en cuenta de manera proporcional los costes de prevenir o limpiar la contaminación causada por un agricultor y que reduzca los pagos de desarrollo rural en consecuencia.

- 54 Margaret Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle (La agricultura y el principio de que quien contamina paga)*, vol. 11.3, *Electronic Journal of Comparative Law* (diciembre de 2007), <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>.
- 55 Artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 56 Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 143 de 30.4.2004, p. 56), cuya última modificación la constituyen la Directiva 2006/21/CE (DO L 102 de 11.4.2006, p. 15) y la Directiva 2009/31/CE (DO L 140 de 5.6.2009, p. 114).

Los sistemas de supervisión y evaluación no ofrecen una visión global

66

Han pasado varios años desde que se reforzó la política del agua de la UE y se implantaron instrumentos de la PAC que pudieran resolver los problemas del agua:

- i) la condicionalidad se introdujo en 2003 y es obligatoria para todos los agricultores que reciben pagos directos desde 2005;
- ii) el desarrollo rural pasó a formar parte de la PAC en 2000;
- iii) la Directiva marco del agua entró en vigor en 2000, con el requisito de que los Estados miembros tuvieran programas de supervisión operativos al final de 2006.

67

En su forma actual, los sistemas de supervisión no ofrecen una visión general de las presiones de la agricultura en el agua. La información a este respecto es parcial, está fragmentada y en ocasiones se transmite con retraso, y ello debido a que:

- i) los sistemas de supervisión y evaluación de la PAC tienen una utilidad limitada por lo que se refiere a la información sobre el agua;
- ii) los dispositivos de supervisión de la política del agua se establecieron con retraso y están incompletos;
- iii) ningún otro sistema de información vigente permite obtener los datos necesarios para vincular la cantidad y calidad del agua con las prácticas agrícolas.

Los sistemas de supervisión y evaluación de la PAC tienen un valor limitado para medir el progreso hacia la consecución de los objetivos del agua fijados en los reglamentos de la PAC

68

La legislación europea⁵⁷ exige a los Estados miembros que presenten un informe anual a la Comisión en el que se expongan «los resultados de los controles de la condicionalidad», que se refieren al número de controles practicados y a las infracciones de los distintos requisitos de condicionalidad, pero no incluyen información sobre el impacto de la condicionalidad en la calidad o cantidad del agua, y nunca tuvieron tal objetivo.

69

La Comisión supervisa y evalúa todas las acciones de desarrollo rural para el período de programación 2007-2013 a través del Marco Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE). Este marco emplea indicadores para medir el progreso realizado hacia los objetivos de desarrollo rural y evaluaciones efectuadas por evaluadores independientes.

57 Artículo 84, apartado 1, letra e), del Reglamento (CE) n° 1122/2009.

70

En el ámbito del agua, el MCSE establece cinco indicadores de base⁵⁸, un indicador de resultados («superficie gestionada satisfactoriamente que contribuya a la calidad del agua») y un indicador de repercusión («mejora de la calidad del agua»). Durante la fiscalización se observó que el indicador de resultados no es lo suficientemente preciso ya que no especifica qué se entiende por «superficie gestionada satisfactoriamente», el indicador de repercusión sobre la calidad del agua solo se refiere a los nitratos y al fósforo, y no existe un indicador sobre la cantidad de agua. Además, la información transmitida por los Estados miembros sobre el conjunto de indicadores del MCSE está a menudo desfasada o incompleta, y en muchos casos no han fijado metas.

71

En un documento de orientación del MCSE⁵⁹ se plantean cinco preguntas de evaluación relacionadas con el agua. Se hallaron algunos buenos ejemplos de evaluaciones intermedias en las que los evaluadores pudieron cuantificar el impacto de ciertas (sub)medidas en la calidad del agua mediante modelos, encuestas a beneficiarios e investigación cualitativa (véase el **recuadro 14**). Sin embargo, no se trata de un enfoque generalizado y existen déficits claros por lo que respecta a la cuantificación sistemática de los resultados y las repercusiones, a la exhaustividad de los datos, a la fiabilidad y a la coherencia. Varias evaluaciones intermedias señalan la inexistencia de metas en los PDR, lo cual dificulta la evaluación de los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos del agua.

58 Calidad del agua (balances brutos de nutrientes), calidad del agua (contaminación por nitratos y pesticidas), calidad del agua (porcentaje del territorio clasificado como zona vulnerable a los nitratos), uso del agua (porcentaje de las superficies agrícolas utilizadas de regadío), bosques de protección en relación con el suelo y el agua esencialmente.

59 Manual sobre el Marco Común de Seguimiento y Evaluación. Documento de orientación de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, septiembre de 2006.

Recuadro 14

Buen ejemplo de cuantificación del impacto en una evaluación intermedia

Italia (Lombardía): En la medida 214 (ayudas agroambientales), el evaluador utilizó modelos para calcular en las parcelas el excedente de nitrógeno y la relación entre exposición y toxicidad que pudo medirse en las aguas subterráneas a raíz de la utilización de pesticidas. A escala regional, la reducción global del excedente de nitrógeno tras la aplicación de la medida 214 era de 2,6 kg/ha, y hubo una reducción del 3,9 % en la relación entre exposición y toxicidad. El efecto fue más acusado en las zonas en que había habido mayor aceptación de la medida.

Los dispositivos de supervisión de la política del agua están incompletos

72

El artículo 8 de la Directiva marco del agua exige a los Estados miembros que establezcan «programas de seguimiento del estado de las aguas con objeto de obtener una visión general coherente y completa del estado de las aguas en cada demarcación hidrográfica». Los

programas de seguimiento debían estar en funcionamiento antes de 2006 y abarcar un programa de reconocimiento inicial (que abarque la totalidad de la demarcación) y un programa de seguimiento ordinario (seguimiento más frecuente y profundo orientado a identificar zonas problemáticas). Los Estados miembros también pueden optar por establecer programas de control de investigación (por ejemplo, en el caso de sustancias específicas).

73

Tras una evaluación de los programas de seguimiento de los Estados miembros en 2012, la AEMA precisó: «Existen ejemplos de informes de muy buena calidad, pero también existen casos en los que los informes resultan incompletos o contradictorios»⁶⁰. En otro informe, la Comisión expone: «La información notificada a la Comisión evidencia lagunas claras en el seguimiento. [...] En algunos Estados miembros, más del 50 % de las masas de agua se encuentra en un estado ecológico y químico desconocido»⁶¹. En algunos Estados miembros las redes de seguimiento se crearon tardíamente o presentaban insuficiencias metodológicas. La fiscalización reveló que, en algunos Estados miembros, el seguimiento se centra

en recabar información sobre el estado de las masas de agua, sin preocuparse por supervisar las presiones en el agua (véase el **recuadro 15**). Localmente algunos estudios científicos o redes experimentales han relacionado las prácticas agrícolas con la calidad del agua (véase el **recuadro 16**).

60 Informe nº 8/2012 de la AEMA: *European waters — Assessment of status and pressures (Aguas europeas — Evaluación de la situación y las presiones)*.

61 COM(2012) 670 final. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva marco del agua (2000/60/CE). Planes hidrológicos de cuenca.

Recuadro 15

Ejemplo de insuficiencias en una red de seguimiento

Francia: El cuadro de indicadores del plan hidrográfico de cuenca no contiene indicadores específicos para el seguimiento de las presiones agrícolas en concreto. Uno de los indicadores facilitados se refiere al impacto acumulado de las actividades domésticas, industriales y agrícolas en el estado de las aguas. Lo mismo sucede en el caso de un indicador que mide la superación de las metas cuantitativas en puntos nodales.

En este mismo país un indicador del volumen de agua extraído de las masas de agua subterráneas y superficiales, en distintos sectores de actividad, cuantifica el agua utilizada para el riego, pero se trata de un indicador que: i) no presenta un objetivo cuantificado y ii) no permite comparar los volúmenes extraídos con valores sostenibles en caso de escasez de agua.

Recuadro 16

Buenos ejemplos de redes de seguimiento

Los Países Bajos cuentan con dos redes de seguimiento específicas que vinculan la agricultura con el agua. La primera red evalúa la concentración de varias sustancias en las explotaciones agrícolas y relaciona estas con una base de datos que contiene información sobre el tipo de gestión, el estiércol, las sustancias utilizadas, etc. La otra red emplea los puntos de toma y de medida existentes en las zonas agrícolas para evaluar la influencia de la agricultura en la calidad del agua (contenido de fósforo y nitrógeno).

Dinamarca dispone de un programa de seguimiento que tiene como fin documentar el efecto de los planes medioambientales acuáticos nacionales y otros programas sectoriales agrícolas en la lixiviación de los nutrientes en el medio acuático, y en el que se controlan seis zonas de captación representativas a través de mediciones directas, entrevistas con agricultores sobre sus prácticas agrícolas y modelización de la relación entre agricultura y pérdida de nutrientes en el medio ambiente.

74

El seguimiento realizado con arreglo a la Directiva marco del agua ha aportado por tanto más información sobre el estado de las aguas europeas y las presiones a las que se ven sometidas, pero todavía está incompleto y los resultados deben interpretarse con precaución debido a la falta de datos y a las deficiencias metodológicas. En la mayor parte de los casos, los Estados miembros no supervisan las distintas medidas de los programas de los planes hidrográficos de cuenca (véase el **cuadro 2**).

75

Por lo que respecta a la supervisión del contenido de nitratos de las aguas superficiales y subterráneas, la Directiva sobre nitratos⁶² establece que los Estados miembros «elaborarán y pondrán en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos». Cada cuatro años deben notificar las concentraciones de nitratos en las aguas subterráneas y superficiales, la eutrofización de las aguas superficiales, el impacto de los programas de acción en la calidad del agua y las prácticas agrícolas, las modificaciones de las zonas vulnerables a los nitratos y los programas de acción y las futuras evoluciones previstas en la calidad del agua⁶³. El informe de síntesis de la Comisión Europa sobre la aplicación de la Directiva se elabora a partir de estos informes de los Estados miembros. Sin embargo, se han producido retrasos en la presentación de informes por los Estados miembros con arreglo a la Directiva sobre nitratos. El informe de síntesis de la UE relativo a 2008-2011 no se publicó hasta el 4 de octubre de 2013⁶⁴.

76

Los distintos informes de los Estados miembros relativos a 2008-2011 presentan diferencias en la calidad y el enfoque. En su informe de síntesis, la Comisión manifiesta que tanto el formato como la calidad del contenido del informe varían en gran medida entre los Estados miembros, con la consiguiente dificultad para la elaboración de una síntesis agregada coherente a escala de la Unión Europea. Del mismo modo, en varios casos, los datos digitales facilitados por los Estados miembros junto con los informes escritos presentaban incoherencias y dificultades de interpretación que exigían aclaraciones por parte de los Estados miembros. No solo no siempre se dispone de datos referentes a todos los Estados miembros, sino que además en algunos casos no es posible comparar los datos entre ellos.

62 Artículo 5, apartado 6, de la Directiva sobre nitratos (91/676/CEE).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>

64 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2013) 405 final, que acompaña al Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros correspondientes al período 2008-2011.

WISE, el «acceso a la información relacionada con el agua en Europa», precisa nuevas mejoras

77

El Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE) se creó en 2003 con el objetivo de que fuera tanto un instrumento de comunicación para los Estados miembros, como un portal en línea para acceder a la información sobre el agua en Europa. El WISE se nutre de distintos flujos de datos procedentes de información que la DG Medio Ambiente de la Comisión debe recabar en el ejercicio de sus responsabilidades con arreglo a la Directiva marco del agua, la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, la Directiva sobre las aguas de baño y la Directiva sobre las aguas potables, así como de datos recopilados voluntariamente por la AEMA con periodicidad anual⁶⁵. El WISE no contiene datos comunicados por los Estados miembros conforme a la Directiva sobre nitratos⁶⁶, ni datos recopilados por la DG Agricultura y Desarrollo Rural a través del MCSE. Entre 2003 y 2011, los datos recopilados y cotejados por el WISE se centraban más en la calidad del agua que en su cantidad o en el riesgo de escasez⁴.

78

Pese a su potencial para proporcionar información completa sobre el agua en Europa, el WISE se enfrenta a algunas dificultades. No todos los flujos de datos en este sistema están plenamente integrados. Debido a cuestiones de confidencialidad de los datos y a diferencias en la escala, frecuencia de los datos (por ejemplo, medias anuales frente a medias cuatrienales) y tratamiento de estos por los Estados miembros (algunos países proporcionan datos agregados), no siempre es posible cotejarlos para su plena explotación.

Los esfuerzos de la Comisión por desarrollar indicadores que vinculen la cantidad y calidad del agua con las prácticas agrícolas todavía no han logrado los resultados previstos

79

Desde 2002 la Comisión trabaja en el desarrollo de un conjunto de indicadores agroambientales (IA) que permitan seguir la integración de la problemática medioambiental en la PAC a escala de la UE, de los Estados miembros y regional⁶⁷. En la práctica, la disponibilidad de los datos es un problema para la mayor parte de estos indicadores (véase el **cuadro 5**) y ninguno establece un vínculo con las distintas prácticas agrícolas.

65 Los indicadores de la AEMA relativos a la agricultura y el agua son: balance bruto de nutrientes; utilización de los recursos hídricos; sustancias consumidoras de oxígeno en los ríos; nutrientes en las aguas dulces; nutrientes en las aguas de transición, costeras y marinas; clorofila en las aguas de transición, costeras y marinas; pesticidas en las aguas subterráneas (Informe sobre el indicador medioambiental de 2012, AEMA).

66 Por lo que se refiere a los nitratos, la AEMA y la DG Medio Ambiente han trabajado en los últimos años para lograr una racionalización de los datos procedentes de los informes sobre el estado del medio ambiente y que se han recabado con arreglo a la Directiva sobre nitratos y la Directiva marco del agua. Ello tiene como finalidad reducir la carga que la presentación de informes representa para los Estados miembros, al mismo tiempo que se mejora la comparabilidad y la coherencia de los datos procedentes de distintas fuentes. Este trabajo actualmente se ha suspendido.

67 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction.

Visión general de los IA que permiten determinar las principales presiones en la cantidad y calidad del agua

Denominación del IA	Principal indicador/ subindicador	Organismo competente	Problemas registrados
Balance de nitrógeno bruto	Excedente potencial de nitrógeno en tierras agrícolas (kg/ha/año)	Eurostat	Los métodos para calcular el balance de nitrógeno bruto difieren según el país y no es posible comparar los datos entre países.
Riesgo de contaminación por fósforo	Excedente potencial de fósforo en tierras agrícolas (kg/ha/año)	Eurostat	Los métodos para calcular el balance de fósforo bruto difieren según el país y no es posible comparar los datos entre países.
	Vulnerabilidad a la lixiviación/escorrentía de fósforo	DG Medio Ambiente	Todavía pendientes debido a la limitada disponibilidad de datos y a dificultades metodológicas.
Calidad del agua — Contaminación por nitratos	Ríos y aguas subterráneas con concentraciones de nitratos superiores a 50 mg NO ₃ /l Las concentraciones de nitratos superiores a 25 mg NO ₃ /l representan un umbral de advertencia	Eurostat	Los datos disponibles no son lo suficientemente precisos para determinar si la tendencia difiere según se trate de ámbitos que se benefician de las medidas de la PAC o no. No se procede a una diferenciación basada en la región, tipo de suelo, etc., aunque sería útil para determinar las causas de estas tendencias.
Calidad del agua — Contaminación por pesticidas		AEMA	Se dispone de información limitada. Inexistencia de datos fiables sobre pesticidas en aguas subterráneas.
Riego	Proporción (%) de la superficie de regadío en la superficie agrícola utilizada (SAU) (y su tendencia)	Eurostat	No existe información sobre los contadores de agua que permita medir la eficiencia. No se comunica información a escala de la cuenca hidrográfica. Sin vínculo con el consumo de agua (extracción de agua y estado del agua en la zona).
Extracción de agua	Extracción anual de agua por fuente y sector Consumo de agua por categoría de suministro y usuario	AEMA/Eurostat	Solo se dispone de datos para entre la mitad y dos terceras partes de los Estados miembros.
Riesgo de pesticidas	Índice de riesgo de daños derivados de la toxicidad y exposición a los pesticidas	DG Salud y Consumidores/Eurostat	No se dispone de datos para este indicador. Los datos sobre ventas de pesticidas debían estar disponibles a partir de 2013, y los datos sobre el uso de pesticidas en 2015.

Nota: Otros IA establecen vínculos indirectos con el agua, en particular: consumo de fertilizantes minerales en agricultura, consumo de pesticidas, sistemas de cultivo, sistemas de ganadería, cobertura del suelo, gestión del estiércol, especialización de las explotaciones e intensificación o extensificación de estas.

Conclusiones y recomendaciones

80

La Comisión y los Estados miembros han fijado metas políticas ambiciosas para mejorar la gestión del agua en la UE a medio y largo plazo. La agricultura, (uno de los ámbitos que más agua consume y más contribuye a su contaminación) desempeña un papel clave para alcanzar dicho objetivo, como quedó reconocido en la Directiva marco del agua y en el acuerdo político más reciente sobre el futuro de la política agrícola común (PAC).

81

A fin de lograr estas ambiciosas metas, la PAC debe aplicarse de forma que fomente una utilización más eficaz y eficiente del agua en la agricultura, y que disuada de su despilfarro, contaminación, etc. La mayor parte de los fondos de la UE y de las ayudas agrícolas se han condicionado al respeto de determinadas buenas prácticas relacionadas con el agua (en el marco del régimen de la condicionalidad). A través de las medidas de desarrollo rural también se ha puesto a disposición una financiación considerable para proyectos específicos relacionados con el agua.

82

Durante la fiscalización se examinó si los objetivos de la política del agua de la UE se han integrado satisfactoriamente en la PAC, y el Tribunal llega a la conclusión de que la Comisión y los Estados miembros solo lo han logrado parcialmente. Ello se debe a que los instrumentos empleados para hacer efectivo el cambio no estaban a la altura de las ambiciones de los objetivos. Para responder a los problemas relativos al agua la PAC emplea instrumentos que hasta ahora no han conseguido avanzar lo suficiente para alcanzar las ambiciosas metas fijadas en este ámbito. La fiscalización revela insuficiencias tanto en el diseño y la aplicación de la condicionalidad, como en la utilización de la financiación del desarrollo rural y, además, señala retrasos e insuficiencias en la aplicación de la Directiva marco del agua.

83

Por lo que respecta a la condicionalidad, la verificación puso de relieve que varias cuestiones importantes relacionadas con el agua todavía no han sido cubiertas por estos requisitos (véanse los apartados 35 a 37) y que la Comisión no ha garantizado que las normas sobre las buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas al agua sean apropiadas en los Estados miembros o se hayan formulado de forma que fomenten unas buenas prácticas agrícolas (véanse los apartados 38 y 44 a 48). Además, en su aplicación actual, la condicionalidad puede aportar una respuesta útil, aunque solo parcial, al principio de que quien contamina paga, y las sanciones relativas a la condicionalidad no se calculan sobre la base del perjuicio causado, por lo que pueden representar solo una parte de dicho coste (véanse los apartados 62 a 65).

84

En el contexto de la reforma de la PAC, las metas fijadas para el nuevo período (2014-2020) son todavía más ambiciosas por lo que respecta a la integración de los objetivos de la política del agua en la PAC. En este nuevo período, la Comisión pretende ampliar el alcance de la condicionalidad. Teniendo en cuenta sus anteriores observaciones sobre el funcionamiento de la condicionalidad, el Tribunal recomienda:

Recomendación 1

En el plano de las políticas, la Comisión debería proponer al legislador de la UE las modificaciones necesarias de los instrumentos actuales (condicionalidad y desarrollo rural) o, cuando proceda, nuevos instrumentos que permitan alcanzar unas metas más ambiciosas respecto de la integración de los objetivos de la política del agua en la PAC.

Conclusiones y recomendaciones

85

Respecto de los Estados miembros, el Tribunal llega a la conclusión de que, dado que la condicionalidad y el desarrollo rural son los principales instrumentos para integrar las preocupaciones sobre el agua en la PAC, existen insuficiencias en la aplicación de la condicionalidad (véanse los apartados 40 a 43) y que el potencial de los programas de desarrollo rural de los Estados miembros para responder a estas preocupaciones todavía no se ha aprovechado plenamente (véanse los apartados 49 a 61). Por lo tanto, el Tribunal recomienda:

Recomendación 2

Los Estados miembros deberían:

- solventar las insuficiencias detectadas por la fiscalización al practicar sus controles de condicionalidad;
- imponer sanciones adecuadas en casos de infracción;
- hacer mayor hincapié en identificar los problemas relacionados con el agua en sus PDR, velando por que mantengan su coherencia con los planes hidrográficos de cuenca;
- desarrollar y aplicar con rigor mecanismos de salvaguardia para evitar los efectos secundarios negativos en el agua de las actividades financiadas por el desarrollo rural;
- considerar de forma más activa y fomentar adecuadamente la utilización de los fondos asignados a cuestiones relacionadas con el agua, con arreglo a los principios de buena gestión financiera.

86

Dada la importancia de la Directiva marco del agua en el contexto de la política del agua de la UE, y observando la necesidad reconocida de integrar los problemas asociados a la gestión del agua en otros ámbitos políticos, como la agricultura, el Tribunal concluye que los retrasos e insuficiencias que afectan a la aplicación de la Directiva marco del agua han obstaculizado la integración de los objetivos de la política del agua en la PAC (véanse los apartados 21 a 32 y 72 a 76). Consciente de que la política del agua de la UE se ejecuta efectivamente a través de fondos procedentes de otras políticas (como la PAC) y en aras de la coherencia entre las políticas agrícolas y del agua en la UE, el Tribunal recomienda por tanto:

Recomendación 3

La Comisión debería proponer mecanismos adecuados que realmente puedan tener una repercusión positiva en la calidad de los documentos de programación de los Estados miembros conforme a la Directiva marco del agua y evitar desviarse del calendario previsto en esta Directiva. Con este fin, podrían fijarse condiciones mínimas para la aplicación de la Directiva marco del agua antes de comprometer los fondos de desarrollo rural.

Los Estados miembros deberían acelerar urgentemente el proceso de aplicación de la Directiva marco del agua y, para el próximo ciclo de gestión (2015), mejorar la calidad de sus planes hidrográficos de cuenca describiendo las distintas medidas (por ejemplo, desde el punto de vista del alcance, calendario, metas y costes) y confiriendo a estas suficiente claridad y concreción a nivel operativo.

Conclusiones y recomendaciones

87

El Tribunal llega también a la conclusión de que no existen conocimientos suficientes, a escala europea y de los Estados miembros, de las presiones a las que se ve sometida el agua por las actividades agrícolas, ni de la forma en que evolucionan dichas presiones (véanse los apartados 66 a 79). En la Comisión y los Estados miembros se detectaron las insuficiencias siguientes:

- los sistemas de supervisión y evaluación de la PAC tienen un valor limitado para medir los avances hacia los objetivos del agua previstos por los reglamentos de la PAC;
- el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE) está incompleto;
- los esfuerzos de la Comisión para desarrollar indicadores que relacionen la cantidad y calidad del agua con las prácticas agrícolas todavía no han dado frutos.

Por consiguiente el Tribunal recomienda:

Recomendación 4

La Comisión debería reforzar sus conocimientos sobre la relación entre la calidad y cantidad del agua y las prácticas agrícolas, y para ello debería mejorar sus sistemas de supervisión vigentes y garantizar que como mínimo permitan medir la evolución de las presiones ejercidas sobre el agua por las prácticas agrícolas. Ello contribuiría a determinar aquellos ámbitos que más precisan los fondos de la PAC.

Dado que la calidad de los datos sobre el agua para la UE en su conjunto depende de la calidad de la información proporcionada por los Estados miembros y que es imprescindible disponer de esta para adoptar decisiones políticas adecuadas, se insta a los Estados miembros a mejorar la puntualidad, fiabilidad y coherencia de los datos que transmiten a la Comisión y a la AEMA.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Rasa BUDBERGYTĖ, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo en su reunión del día 26 de marzo de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas



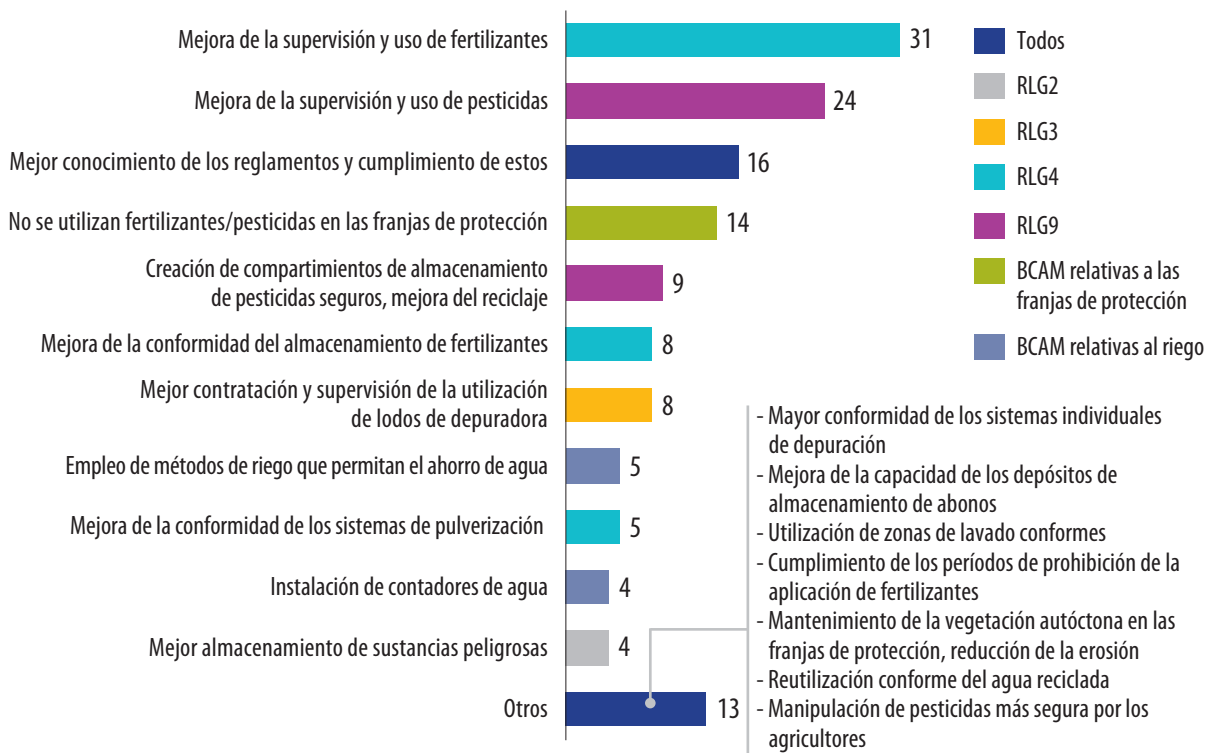
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Preguntas y criterios de auditoría empleados para la fiscalización



Resultados de la encuesta: principales cambios comunicados por los organismos de asesoramiento agrario a raíz de la introducción de la condicionalidad

Proporcione ejemplos de cambios que haya observado en las prácticas agrícolas, si procede, desde la introducción de la condicionalidad
Número de citas



Anexo III Ejemplos de cuestiones relativas al agua no cubiertas por la condicionalidad

	Utilización de fósforo en la agricultura	Aplicación de pesticidas en las inmediaciones de las masas de agua
Uso en agricultura	Se suministra fósforo a las tierras agrícolas a través de fertilizantes minerales y biológicos (por ejemplo mezclas NPK o estiércol/purín animal) y se utiliza para la alimentación animal.	Los pesticidas protegen los cultivos de los daños causados por las malas hierbas, las enfermedades y los insectos.
Impacto en el agua	El fósforo puede migrar a las aguas superficiales y originar problemas de calidad del agua como la eutrofización.	La pulverización aérea de plaguicidas puede causar efectos negativos significativos en la salud humana y el medio ambiente, sobre todo por la deriva de la pulverización ¹ . Se estima que solo el 0,1 % de los pesticidas aplicados llegan a las plagas que deben combatir, mientras que la mayor parte de estos (el 99,9 %) tienen una repercusión en el medio ambiente ² (por ejemplo en las masas de agua).
Estado actual	La AEMA estima la contribución aportada por la agricultura a las cargas de fósforo en las aguas superficiales en entre un 20 % y más de un 50 % ³ . Informes recientes de la Comisión indican que es posible que hasta 2027 no se logre un buen estado en el caso del fósforo, y no en 2015 (es decir, transcurridos doce años a partir del plazo fijado en la Directiva marco del agua).	Según la AEMA se dispone de una información global limitada en Europa y faltan datos fiables sobre los pesticidas en las aguas subterráneas. En su Informe nº 9/2012 la AEMA declara que los pesticidas constituyen una de las causas más extendidas de estado químico insuficiente en los ríos.
¿Cómo se aborda esta cuestión en la actualidad?	Indirectamente, los requisitos vinculados a los nitratos (RLG4) pueden tener un impacto en los niveles de fósforo. Los agricultores en las zonas vulnerables a los nitratos deben cumplir los límites de nitrógeno, lo que implica supervisar el nivel y calendario de utilización del purín y el estiércol, lo cual por otra parte limita la aplicación de fósforo. Algunos Estados miembros, como los Países Bajos, han aprovechado la oportunidad de tratar explícitamente la contaminación difusa por fósforo en sus programas de acción en materia de nitratos al definir normas de aplicación de los fosfatos dirigidas a los agricultores.	Algunos Estados miembros, como Francia y España (Andalucía), han incluido restricciones en la utilización de pesticidas en las buenas condiciones agrarias y medioambientales relativas a las franjas de protección al prohibir la utilización de estas sustancias a una distancia fija de las masas de agua. En los otros cinco Estados miembros /regiones visitados durante la auditoría, las restricciones relativas a las franjas de protección se refieren a los fertilizantes pero no a los pesticidas (véase el cuadro 3).

1 Directiva 2009/128/CE.
 2 Horrigan, L., Lawrence, R. S., & Walker, P., «How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture», en *Environmental Health Perspectives*, 2002, vol. 110, nº 5. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>
 3 «Addressing phosphorus-related problems in farm practice», Informe final a la Comisión Europea. *Soil Service of Belgium*, noviembre de 2005. <http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>

Fondos suplementarios del chequeo y de recuperación asignados a los Estados miembros y empleados por estos para la gestión del agua

Estado miembro ¹	Fondos del Feader en millones de euros		Porcentaje de ejecución (%)
	Fondos del chequeo y del PERE asignados ² al «nuevo reto» de la gestión del agua (datos relativos a 2010)	Gastos ³ (final de 2012)	
Bélgica	21,6	20,1	92,9
Bulgaria	19,0	8,7	45,9
República Checa	7,0	2,4	34,4
Dinamarca	61,0	7,6	12,5
Alemania	166,0	78,0	47,0
Irlanda	26,0	0,4	1,6
Grecia	70,0	0,0	0,0
España	188,6	47,2	25,0
Francia	460,5	3,4	0,7
Italia	88,5	20,4	23,0
Países Bajos	21,0	1,1	5,2
Polonia	34,0	0,0	0,0
Rumanía	22,0	0,0	0,0
Eslovenia	1,0	0,2	17,7
Finlandia	31,0	2,3	7,3
Suecia	-	35,4	—
Reino Unido	104,0	5,7	5,4
EU-27	1 332,0	232,9	17,5

1 No figuran en la lista los Estados miembros que no habían asignado fondos del chequeo o del PERE a la gestión del agua.

2 Según los comunicados de prensa COM IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 y IP/10/102.

3 Datos facilitados por la Comisión de los datos de supervisión acumulados para la EU-27 relativos a 2010, 2011 y 2012.

Resumen

Respuesta común a los apartados V y VI

La Comisión desea subrayar que la condicionalidad ha servido para incrementar la sensibilización de los agricultores y ha mejorado sus prácticas en cuestiones relacionadas con el agua. No obstante, la Comisión señala que la aplicación de la condicionalidad por parte de los Estados miembros sigue presentando algunas carencias.

En el ámbito de aplicación de la condicionalidad ya se ha incluido legislación importante de la UE en materia de aguas, en particular con respecto a nitratos y plaguicidas. Los Estados miembros deben abordar cuestiones pendientes relacionadas con el agua a efectos de cumplir las obligaciones de la Directiva marco del agua (DMA). Deben implantarse programas de medidas que aborden todos los requisitos obligatorios previstos en el artículo 11, apartado 3. Las medidas pertinentes en virtud de la DMA se introducirán oportunamente en el ámbito de aplicación de la condicionalidad cuando la obligación con respecto a las explotaciones agrícolas sea suficientemente clara. Entretanto, se han fijado normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) relacionadas con el agua para establecer ciertos requisitos básicos ya existentes en la legislación nacional con el fin de crear un vínculo con los pagos de la PAC.

En cuanto al desarrollo rural, la Comisión opina que en el período 2014-2020 se producirán mejoras como resultado de:

- la presencia de «ámbitos de interés» relacionados explícitamente con el agua (subprioridades) dentro del nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural, con indicadores correspondientes que servirán de referencia para que los Estados miembros fijen objetivos dentro de sus PDR;
- la obligación que se establece en el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural de gastar un mínimo del 30 % de la contribución total del Feader para cada PDR en cuestiones medioambientales y de mitigación y adaptación del cambio climático a través de determinadas medidas;

- el mayor conocimiento de los Estados miembros sobre el marco analítico de la política de desarrollo rural y el proceso de elaborar planes hidrológicos de cuenca (PHC) (en el marco de la DMA);
- condiciones particulares en el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural con respecto a ayudas para inversiones en instalaciones de riego.

VII

La Comisión reconoce que ha habido retrasos en la aplicación de medidas agrícolas en virtud de la DMA y se compromete a trabajar con los Estados miembros para resolver este asunto. Cuando esto no pueda lograrse a través del consentimiento, se acelerará mediante procedimientos de infracción.

IX

En el contexto de la reforma de la PAC, la Comisión ha propuesto y los colegisladores han acordado en una declaración conjunta¹ que tanto la DMA como la Directiva sobre el uso sostenible de plaguicidas formen parte de la condicionalidad cuando estas directivas estén implantadas en todos los Estados miembros y se hayan identificado las obligaciones directamente aplicables a los agricultores.

A la espera de esta introducción en la condicionalidad, los colegisladores también han acordado que estas dos directivas formen parte del ámbito obligatorio del Sistema de Asesoramiento a las Explotaciones, de forma que todos los agricultores implicados tengan acceso al asesoramiento pertinente. Por lo tanto, los principales elementos de la política de aguas de la UE se incluirán en la PAC en su debido momento.

En cuanto a la política de desarrollo rural, los instrumentos y mecanismos necesarios para el período 2014-2020 se aportan mediante el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural (RDR) [Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo] y mediante legislación relacionada.

¹ Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre condicionalidad adjunta al Reglamento (UE) nº 1306/2013.

Dentro del RDR (a saber, dentro de la propia legislación clave), «mejorar la gestión del agua» y «lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura» son elementos explícitos de las «prioridades» con respecto a las cuales los Estados miembros/regiones deben programar el gasto en sus PDR.

Se dispone de diversas medidas para ayudar a conseguir estas prioridades: ayuda a la formación, utilización de asesoramiento, inversiones, prácticas plurianuales de gestión de las tierras y desarrollo experimental (incluido dentro de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrarias).

La Comisión ha contado con un programa de trabajo para comunicar tales oportunidades a los Estados miembros en el contexto de varios foros, y en particular en el grupo de trabajo para la estrategia común de aplicación de la DMA sobre agricultura. Finalmente, hay que tener en cuenta que la política de desarrollo rural debe abordar varias prioridades y que los recursos financieros son limitados.

X

La Comisión evaluó todos los PHC comunicados y celebrará reuniones con todos los Estados miembros antes del otoño de 2014 para abordar los problemas de aplicación con los PHC de primer ciclo y acordar un programa de acción con los Estados miembros con el fin de solventar deficiencias graves. Las deficiencias en medidas agrícolas eficaces se han debatido con todos los Estados miembros, a quienes se ha dado un plazo para que lleguen a cumplir voluntariamente las normas sobre este asunto tras el cual la Comisión adoptará otras medidas.

La Comisión también seguirá trabajando con los Estados miembros en el grupo de trabajo para la estrategia común de aplicación (CIS) de la DMA sobre agricultura, en el que se identifican y promueven ejemplos de buenas prácticas para los Estados miembros.

XI

Con respecto al sistema recientemente introducido para el seguimiento y evaluación de la PAC, resulta muy complejo vincular la calidad y la cantidad del agua con prácticas agrícolas dada la inmensa variedad de prácticas agrícolas y circunstancias agronómicas en la UE, la presión de las fuentes no agrícolas que también tienen una repercusión significativa sobre la calidad y disponibilidad del agua y la complejidad de atribuir vínculos causales. Por lo tanto, los costes y la carga administrativa relacionados con los sistemas de seguimiento y evaluación deben sopesarse cuidadosamente frente a los beneficios derivados de la mejora en la gestión y la formulación de políticas.

Las lecciones aprendidas del marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) 2007-2013 han mostrado que es muy difícil fijar objetivos precisos para indicadores de impacto como la calidad del agua, debido a los numerosos factores externos implicados. Se han facilitado documentos orientativos a los Estados miembros para ayudarles a medir estos indicadores de impacto previstos en las evaluaciones *ex post*.

Con respecto a los indicadores de resultados, se reconoce que hubo algunas dificultades a la hora de registrar correctamente datos para el indicador de resultados relativo a la «superficie gestionada satisfactoriamente».

En virtud de la DMA, los Estados miembros tienen que identificar presiones significativas y notificarlas en los PHC y en el Sistema de Información sobre el Agua para Europa (WISE). Se reconoce que el nivel al que se estaba transmitiendo la información no era útil a efectos de análisis y, por lo tanto, mediante el proceso de la estrategia común de aplicación de la DMA, se han debatido cambios a introducir en las exigencias de información que permitan un mejor seguimiento de las presiones y del grado en que las medidas aplicadas surten efecto.

Véase también la respuesta al apartado VIII.

Fiscalización

19

Con respecto al Informe Especial nº 7/2011, aunque la Comisión admitió que podrían lograrse mejoras en algunos aspectos también subrayó las fortalezas de las medidas agroambientales que se aplicaron en el período 2007-2013.

Observaciones

21

En la Directiva se definen los componentes obligatorios que deben incluirse en un PHC. La Comisión ha verificado la calidad de los PHC. Las conclusiones se publicaron en informes de los Estados miembros, y se han celebrado reuniones bilaterales para abordar las mejoras que deben introducirse en los PHC futuros.

23

Se han elaborado documentos orientativos a través del proceso de la estrategia común de aplicación de la DMA con el fin de ayudar a los Estados miembros a preparar PHC de buena calidad.

Respetar estos documentos orientativos sigue siendo una prioridad para la Comisión y los Estados miembros.

24

La Comisión es consciente de la falta de progreso a la hora de tomar medidas agrícolas operativas en el ámbito de las explotaciones, y usará las pruebas del Tribunal junto con las suyas propias (informes sobre programas de medidas) para estudiar el asunto bilateralmente con los Estados miembros a fin de mejorar la actuación a este respecto en los PHC de segundo ciclo.

25

Los Estados miembros desarrollan PHC en el ámbito de la demarcación hidrográfica y luego fijan objetivos en el ámbito de las masas de agua. La Comisión perseguirá la posible falta de objetivos con recomendaciones y, en caso necesario, iniciará procedimientos de infracción contra los Estados miembros.

Sin embargo, la ausencia de una definición clara de tales objetivos no imposibilitará absolutamente la tarea de redactar los PDR teniendo debidamente en cuenta los criterios de la política de aguas de la UE, y debe seguir llevándose a cabo mediante análisis detallados de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) y de «necesidades» (que forman parte de cada PDR). No obstante, la ausencia de un PHC y objetivos adecuados complicará de hecho en gran medida esta tarea.

33

La Comisión comparte la conclusión del Tribunal de que la condicionalidad ha incrementado la sensibilización entre los agricultores y ha dado lugar a ciertos cambios en las prácticas agrícolas relacionadas con el agua.

A la Comisión también le gustaría subrayar que legislación importante de la UE relativa a la protección del agua de la UE frente a la contaminación agrícola, como la Directiva sobre nitratos o el Reglamento sobre plaguicidas, ha formado parte de la condicionalidad desde el comienzo de este sistema.

La Comisión comparte la conclusión del Tribunal de que existen debilidades en la aplicación de la condicionalidad en los Estados miembros, pero le gustaría subrayar que las debilidades identificadas se afrontan con el procedimiento de liquidación de cuentas. Este procedimiento es un incentivo eficaz para mejorar la aplicación de la condicionalidad por parte de los Estados miembros.

35

La Comisión considera que en algunos Estados miembros la contaminación por fósforo y plaguicidas se aborda en los requisitos legales de gestión (RLG) en relación con la legislación de la UE según su aplicación actual. En algunos Estados miembros, los programas de acción en el contexto de la Directiva sobre nitratos incluyen también de hecho requisitos relativos al fósforo, y esta Directiva forma parte de las normas sobre condicionalidad. Lo dispuesto en el Reglamento sobre plaguicidas con respecto a la autorización de productos fitosanitarios también forma parte del ámbito de aplicación de la condicionalidad.

Asimismo, algunos Estados miembros han complementado esta legislación con determinadas normas sobre BCAM.

37

En los propios textos se establece el calendario de aplicación de la DMA y de la Directiva sobre el uso sostenible de plaguicidas, también en el ámbito de explotaciones agrícolas. En caso de que los Estados miembros no cumplan este calendario, pueden enfrentarse a procedimientos de infracción.

38

Las normas sobre BCAM en materia del uso de agua para el riego se basan en la legislación nacional existente y pretenden vincular estas normas nacionales y los pagos de la PAC. La autorización previa para la captación de agua es un requisito en virtud del artículo 11, letra e), de la DMA que es diferente del uso del agua, con lo que no se ha añadido a las BCAM con respecto al uso del agua. Cuando el Derecho nacional no sea explícito en materia de contadores e información sobre uso del agua, esto tampoco estará presente en las BCAM. En principio, la legislación nacional debe tener en cuenta las necesidades nacionales, regionales o locales con respecto al uso del agua. Estas necesidades varían mucho de un lugar a otro y no sería adecuado imponer los mismos requisitos en todo el territorio de la UE.

Sin embargo, la Comisión señala que, en el período de programación 2014-2020, la ayuda para inversiones en instalaciones de riego del Feader solo se otorgará si ya hay instalados contadores de agua en el ámbito de la inversión o si se instalan como parte de la inversión. También tendrán que cumplirse algunas otras condiciones (muchas de las cuales estarán relacionadas con el estado de las masas de agua afectadas por proyectos de regadío).

39

El instrumento de la UE pertinente para mejorar de un modo planificado y coherente la gestión del agua en la UE es la DMA, cuya introducción en la condicionalidad se propondrá oportunamente cuando se hayan identificado las obligaciones directamente aplicables a los agricultores.

Los Estados miembros deben incluir en sus PHC medidas para controlar las políticas de captación y tarificación del agua que permitan un estado cuantitativo coherente con un «buen» estado según se exija en virtud de la DMA. Cuando no haya tales controles o cuando se consideren insuficientes a efectos de lograr los objetivos de la DMA, la Comisión realiza un seguimiento con los Estados miembros.

42

La dificultad de comprobar ciertos requisitos no es específica de la condicionalidad, sino que proviene de la propia obligación. Aunque es cierto que la campaña de control de la condicionalidad anual no puede adaptarse a todos los tipos de requisitos, también pueden seguirse las conclusiones a las que se han llegado en otras ocasiones en materia de condicionalidad.

43

Cuando se encuentren debilidades durante la fiscalización de la Comisión, pueden decidirse correcciones financieras hasta que se solucionen las deficiencias.

46

La diversidad de franjas de protección está vinculada a las disposiciones específicas de la Directiva sobre nitratos. Las franjas de protección tendrán en cuenta las condiciones medioambientales en las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate [artículo 5, apartado 3, letra b)]. Significa que las franjas de protección pueden variar, siempre que su diseño junto con las demás medidas presentes en el programa de acción sean suficientes para reducir la contaminación del agua provocada por Nitratos (artículo 5, apartado 5).

La Comisión no tiene un papel formal en la adopción de los programas de acción en materia de nitratos a la hora de definir las medidas, incluidas las franjas de protección. Sin embargo, los procedimientos de infracción abiertos muestran que la Comisión sí cuestiona la conveniencia de las medidas en términos de cumplir objetivos de calidad del agua.

48

La Comisión es consciente de las irregularidades a la hora de controlar las captaciones en el sector agrícola, y está realizando un seguimiento bilateral de este asunto con los Estados miembros, en virtud de la evaluación de PHC, para asegurarse de que se adopta una legislación eficaz.

Véase también la respuesta al punto 39.

49

El considerando 6 no menciona particularmente la política de aguas de la UE, pero es evidente que esta política está incluida en la expresión «otras políticas comunitarias».

51

La Comisión coincide en que el análisis de las presiones relacionadas con el agua debe ser exhaustivo, que debe haber cierto grado de coherencia entre PDR y PHC, que deben evitarse efectos secundarios negativos de las ayudas relacionadas con el agua y que la financiación programada debe gastarse con eficiencia o, en caso necesario, reasignarse adecuadamente (con una justificación adecuada).

En algunos casos para el período 2014-2020 puede mejorarse la actuación en estas áreas. La Comisión opina que se producirán mejoras como resultado de:

- la presencia de «ámbitos de interés» relacionados explícitamente con el agua (subprioridades) dentro del nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural, con indicadores correspondientes que servirán de referencia para que los Estados miembros fijen objetivos dentro de sus PDR;
- la obligación que se establece en el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural de gastar un mínimo del 30 % de la contribución total del Feader para cada PDR en cuestiones medioambientales y de mitigación y adaptación del cambio climático a través de algunas medidas;
- el mayor conocimiento de los Estados miembros sobre el marco analítico de la política de desarrollo rural y el proceso de elaborar planes hidrológicos de cuenca (PHC) (en el marco de la DMA);
- condiciones particulares en el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural con respecto a ayudas para inversiones en instalaciones de riego.

Recuadro 11

- A pesar del enfoque de la evaluación ambiental estratégica danesa sobre la calidad del agua, la medida 121 (modernización de las explotaciones agrícolas) también incluye ayudas específicas para reducir el uso de agua en el sector hortícola, abordando así directamente la captación de agua.

La captación de agua también puede tratarse con medidas básicas dirigidas a un uso eficaz del agua, en línea con el principio de que quien contamina paga. No necesitarán contar con la financiación del PDR.

- El PDR incluye intervenciones de formación en virtud de la medida 111 con el fin de incrementar los conocimientos de los agricultores sobre la legislación medioambiental. En virtud de la medida 115 también se apoyan intervenciones de asesoría con el fin de promover un uso más sostenible del agua.
- En Eslovaquia, el PHC se adoptó y comunicó en marzo de 2010, mucho después de llevarse a cabo la evaluación ambiental del PDR (el PDR eslovaco fue aprobado el 4 de diciembre de 2007). Este es el motivo por el que las medidas identificadas en el PHC no se abordaron en el análisis medioambiental del PDR. En el futuro debe ser posible una mayor coherencia ahora que se han notificado los primeros PHC.
- En Grecia, los PHC se adoptaron mucho después de aprobarse el PDR. No obstante, en la evaluación ambiental del PDR se identificó el negativo impacto medioambiental y económico de las perforaciones. Como resultado, la medida 125 cofinancia proyectos sobre la recogida y explotación de la escorrentía superficial, la modernización y mejora de las condiciones de regadío, drenaje y acceso y también sobre infraestructura que ayude a supervisar y registrar el impacto de la presión hidromorfológica sobre los acuíferos.

53

Con respecto a muchos Estados miembros, la Comisión coincide en que se necesitan programas de medidas mucho mejor definidos para el sector agrícola en los PHC de segundo ciclo, y está trabajando activamente para ello con los Estados miembros.

54

El nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural para el período de programación 2014-2020 contiene salvaguardas particulares con respecto a ayudas para inversiones en instalaciones de riego (vinculándolas a contadores de agua, a la presentación de un PHC con medidas pertinentes para el sector agrícola y al estado de masas de agua).

Asimismo, varios actos legislativos, especialmente la Directiva relativa a la evaluación del impacto ambiental, exigen que ciertas inversiones vayan precedidas por una evaluación medioambiental (este punto se establece en el artículo 45, apartado 1, del RDR).

Finalmente, la adopción de BCAM, requisitos mínimos para fertilizantes y productos fitosanitarios, así como la tarificación del agua son condiciones *ex ante* para la financiación del Feader (véase el anexo V del RDR).

Recuadro 12

En general, una ampliación de la superficie de regadío y/o un incremento en el consumo de agua global solo tendrá «efectos secundarios negativos» si no hubiera suficiente agua disponible para cubrir cómodamente estos cambios a la vez que se garantiza el mantenimiento o la consecución del buen estado del agua.

Aunque en virtud de la medida 125 de los PDR españoles las inversiones conducentes a la ampliación de la superficie de regadío o a incrementar el consumo de agua global no son subvencionables, se mitiga el riesgo de incrementar la superficie de regadío con inversiones en virtud de la medida 121. Esto se debe a que las infraestructuras hídricas/conducciones de agua que están ubicadas fuera de la explotación y que llevan agua a la explotación no podrían ser subvencionables en virtud de la medida 125 si supusieran un incremento de la superficie de regadío.

58

El artículo 38 se activó en 2010, inmediatamente después del plazo para la presentación del PHC. Las nuevas obligaciones entraron en vigor para los agricultores al final de 2012, cuando los programas de desarrollo rural estaban próximos a su cierre en 2013. Así, solo aplicaron esta medida unos pocos Estados miembros.

Además de esto, debe tenerse en cuenta que el pago de la compensación puede ayudar a adelantar la aplicación. Sin embargo, como el artículo 38 trata los costes de compensación, no añade ningún requisito medioambiental. En consecuencia, los Estados miembros pueden aspirar a una aplicación ambiciosa sin usar las posibilidades en virtud del artículo 38.

59

Aunque los motivos indicados por el Tribunal para el escaso uso de la medida 213 aportan una explicación válida, deben entenderse dos aspectos adicionales.

En primer lugar, en términos generales algunas medidas de desarrollo rural se usan más que otras.

En segundo lugar, la 213 es una medida algo inusual en el sentido de que ofrece una compensación por desventajas derivadas de requisitos obligatorios en determinadas áreas. La mayoría de las medidas funcionan de un modo distinto (a saber, pagos por inversiones realizadas/prácticas asumidas voluntariamente). Este rasgo distintivo de la medida 213 puede hacer que algunos Estados miembros sean cautos en cuanto a su aplicación hasta que hayan visto hacerlo a otros satisfactoriamente.

En cualquier caso, la Comisión espera un uso más generalizado de la medida, que abarca pagos de la DMA en el período 2014-2020, dado que ahora se aplican los PHC.

64

Véase la respuesta al apartado 83.

65

Las medidas de desarrollo rural mencionadas por el Tribunal que no están sujetas a la condicionalidad son sobre todo medidas de inversión.

La legislación de desarrollo rural 2014-2020 contiene disposiciones que permiten garantizar que las ayudas solo se conceden a inversiones que sean medioambientalmente sostenibles. A este respecto, se detallan especialmente las disposiciones relacionadas con inversiones en instalaciones de riego.

La carga administrativa relacionada con la inclusión de medidas de inversión en la condicionalidad sería alta porque la gestión de estas medidas es plurianual. Además, el impacto sería muy limitado ya que la mayoría de agricultores que reciben ayudas para inversiones a través de la política de desarrollo rural ya están afectados por la condicionalidad mediante los regímenes de pagos directos del primer pilar y mediante medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie.

67

En lo concerniente al nuevo período de programación 2014-2020, en el Reglamento (UE) nº 1306/2013 se ha introducido un nuevo sistema para el seguimiento y evaluación de la PAC en su conjunto con respecto a sus objetivos. Este sistema también contiene información sobre la cantidad de agua usada y su calidad. Sin embargo, resulta muy complejo vincular la calidad y la cantidad del agua con prácticas agrícolas, dada la inmensa variedad de prácticas agrícolas y circunstancias agronómicas a lo largo de la UE, la presión de las fuentes no agrícolas que también tienen una repercusión significativa sobre la calidad y disponibilidad del agua y la complejidad de atribuir vínculos causales. Por lo tanto, los costes y la carga administrativa relacionados con los sistemas de seguimiento y evaluación deben sopesarse cuidadosamente frente a los beneficios derivados de la mejora en la gestión y la formulación de políticas.

En lo concerniente a los programas plurianuales como los programas de desarrollo rural, ciertos resultados, como el impacto sobre la calidad del agua, solo pueden evaluarse correctamente cuando el período de programación se encuentre bastante avanzado y posteriormente. Estos efectos solo pueden medirse tras haber transcurrido un tiempo suficiente desde la aplicación.

68

Los controles no pueden aportar información sobre el impacto de una política. Medir un impacto exige una evaluación cuidadosamente diseñada que permita separar los efectos de una política como la condicionalidad de otros factores en liza.

69

En el contexto del MCSE, se definen varios indicadores que ayudan a medir la consecución de los objetivos. Constituyen una fuente de información que los evaluadores usan durante su trabajo.

70

Desde 2014, el nuevo marco de seguimiento y evaluación también contiene información sobre la cantidad de agua. En general, debe advertirse que recopilar información implica dificultades prácticas y un coste financiero. Por lo tanto, hay un límite para la información que puede recogerse así como para la frecuencia de la recogida de datos.

Las lecciones aprendidas del MCSE 2007-2013 han mostrado que es muy difícil fijar objetivos precisos para indicadores de impacto como la calidad del agua, debido a los numerosos factores externos implicados. Se han facilitado documentos orientativos a los Estados miembros para ayudarles a medir estos indicadores de impacto previstos en las evaluaciones *ex post*.

Con respecto a los indicadores de resultados, se reconoce que hubo algunas dificultades a la hora de registrar correctamente datos para el indicador de resultados relativo a la «superficie gestionada satisfactoriamente».

71

En general, las evaluaciones intermedias se realizaron en una fase demasiado temprana de los programas como para poder generar datos fiables sobre impactos y resultados, ya que en muchos casos era una fase demasiado temprana del programa como para que se materializaran los resultados/impactos de la política.

Por este motivo, en el nuevo período de programación se han suprimido las evaluaciones intermedias.

En lo concerniente a programas plurianuales como los programas de desarrollo rural, ciertos resultados, como el impacto sobre la calidad del agua, solo pueden evaluarse correctamente bastante avanzado el período de programación y posteriormente. Estos efectos solo pueden medirse tras haber transcurrido un tiempo suficiente desde la aplicación. Con respecto a muchas intervenciones, este no era el caso en el momento de la evaluación intermedia (2010).

74

Mediante el grupo de trabajo de la estrategia común de aplicación de la DMA en materia de información, se están haciendo esfuerzos para cambiar la información de forma que pueda establecerse un vínculo más evidente entre presiones, medidas y respuesta. Además, la Comisión tomará las medidas necesarias para garantizar que se cumplan los requisitos de seguimiento de la DMA.

78

La Comisión, junto con la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), está trabajando con los Estados miembros para mejorar el sistema WISE.

79

Los indicadores agroambientales están sujetos a mejoras continuas y algunos de ellos incluyen prácticas agrícolas, como AEI 15 (equilibrio bruto de nutrientes), AEI 12 (intensificación/extensificación), AEI 11 (prácticas de gestión de explotaciones) y AEI 7 (riego). En el futuro, se reconoce que deben fomentarse mejores sinergias entre el MCSE, los datos del sistema integrado de gestión y control y la encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias, en línea con el artículo 17 de la Directiva Inspire sobre la puesta en común de conjuntos de datos espaciales.

Conclusiones y recomendaciones

82

Véase la respuesta al apartado V.

83

En el ámbito de aplicación de la condicionalidad ya se ha incluido legislación importante de la UE en materia de aguas. También se tratan asuntos relacionados con el agua en la Directiva marco del agua, cuya introducción oportuna en el ámbito del cumplimiento de la condicionalidad se propondrá cuando la Directiva esté implantada en todos los Estados miembros y se hayan identificado las obligaciones directamente aplicables a los agricultores. Entretanto, se han fijado normas sobre BCAM relacionadas con el agua para establecer ciertos requisitos básicos ya existentes en la legislación nacional con el fin de crear un vínculo con los pagos de la PAC.

La condicionalidad contribuye a los objetivos del principio de que quien contamina paga, pero no está diseñada para compensar el coste de los daños medioambientales. El principio para calcular las reducciones de la condicionalidad se basa de hecho en un porcentaje de todos los pagos de la PAC que reciba el agricultor. Es este porcentaje, y no los importes absolutos, el que refleja la gravedad de un incumplimiento de las normas de la UE por el agricultor, según el principio de proporcionalidad.

Recomendación 1

La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado en parte y que se aplicará plenamente cuando se cumplan ciertas condiciones.

La Comisión ha propuesto para la PAC posterior a 2014 que la Directiva marco del agua (DMA) así como la Directiva sobre el uso sostenible de plaguicidas formen parte de la condicionalidad cuando estas directivas estén implantadas en todos los Estados miembros y se hayan identificado las obligaciones directamente aplicables a los agricultores. El Parlamento Europeo y el Consejo han acordado este enfoque y han realizado una declaración conjunta a este respecto con ocasión de la adopción de la reforma de la PAC.

En 2012, los directores europeos del agua² tomaron nota de las recomendaciones del Grupo de Coordinación Estratégica y de la Comisión. Los directores del agua reconocieron que debe considerarse la inclusión en la condicionalidad de la lista de medidas básicas propuestas, en caso de que el Parlamento Europeo y el Consejo tomaran la decisión de añadir las disposiciones de la DMA a la condicionalidad durante las negociaciones de la PAC.

A la espera de esta introducción en la condicionalidad, los legisladores también han acordado que estas dos directivas formen parte del ámbito obligatorio del Sistema de Asesoramiento a las Explotaciones, de forma que todos los agricultores implicados tengan acceso al asesoramiento pertinente. Por lo tanto, los principales elementos de la política de aguas de la UE podrían incluirse en la PAC en su debido momento.

En cuanto a la política de desarrollo rural, los instrumentos y mecanismos necesarios para el período 2014-2020 se aportan mediante el nuevo Reglamento sobre el desarrollo rural (RDR) [Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo] y mediante legislación relacionada.

Dentro del RDR (a saber, dentro de la propia legislación clave), «mejorar la gestión del agua» y «lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura» son elementos explícitos de las «prioridades» con respecto a las cuales los Estados miembros/regiones deben programar el gasto en sus PDR.

Se dispone de diversas medidas para ayudar a conseguir estas prioridades: ayuda a la formación, utilización de asesoramiento, inversiones, prácticas plurianuales de gestión de las tierras y desarrollo experimental (incluido dentro de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrarias).

Finalmente, hay que tener en cuenta que la política de desarrollo rural debe abordar varias prioridades y que los recursos financieros son limitados.

Recomendación 2

Los destinatarios de la presente recomendación son los Estados miembros.

² <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>

86

La política de aguas de la UE se implanta en parte con ayudas de «fondos», pero en parte sin ellos (en cumplimiento del principio de que quien contamina paga). Los requisitos jurídicos no financiados desempeñan un papel muy importante en todo el paquete de medidas necesarias para abordar el impacto de la agricultura sobre el agua.

Recomendación 3

Respuesta al primer apartado de la recomendación 3:

La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado en parte.

Basándose en el Plan del agua adoptado en 2012, la Comisión mantendrá el apreciado proceso de estrategia común de aplicación (CIS) de la DMA que hasta ahora ha producido veintitrés documentos orientativos que detallan cómo debe aplicarse la DMA. El mandato de los grupos de trabajo de la CIS está muy centrado en mejorar la calidad de los PHC y en mejorar el estado de las aguas de la UE pronunciándose sobre las propuestas enumeradas en el Plan del agua.

La Comisión está realizando un seguimiento bilateral de las importantes deficiencias en las medidas necesarias para implantar la DMA junto con los Estados miembros, con el fin de resolver los problemas a tiempo para el segundo PHC en 2015. En algunos casos se iniciarán procedimientos de infracción, si procede.

En 2016, los Estados miembros trasladarán a la Comisión sus PHC actualizados. La Comisión los evaluará y, basándose en ellos, entre otras cosas, revisará la DMA y propondrá cualquier modificación necesaria en la misma como muy tarde en 2019, y/o propondrá otras iniciativas.

Con respecto al PDR, una de las medidas básicas, el artículo 9 sobre la política de tarificación del agua, es una condición *ex ante* para el PDR y, por tanto, los Estados miembros tendrán que asegurarse de cumplir este requisito con el fin de asegurarse de que pueden obtener fondos del PDR en ciertos casos.

Respuesta al segundo apartado de la recomendación 3:

Los destinatarios de esta parte de la recomendación son los Estados miembros.

Respuestas de la Comisión

87 Segundo guion

La Comisión, junto con la AEMA, está trabajando con los Estados miembros para mejorar el sistema WISE.

87 Tercer guion

La aplicación correcta y eficaz de los indicadores agroambientales depende de los datos y la información que faciliten los Estados miembros. Sin esta información, los indicadores no pueden funcionar correctamente. Este problema de información insuficiente afecta particularmente a los indicadores del agua.

Recomendación 4

Respuesta al primer apartado de la recomendación 4:

La Comisión considera que esta recomendación se está aplicando actualmente.

En lo concerniente al nuevo período de programación 2014-2020, en el Reglamento (UE) n° 1306/2013 se introdujo un nuevo sistema para el seguimiento y evaluación de la PAC en su conjunto con respecto a sus objetivos. Este sistema también contiene información sobre la cantidad de agua usada y su calidad. Sin embargo, resulta muy complejo vincular la calidad y la cantidad del agua con prácticas agrícolas, dada la inmensa variedad de prácticas agrícolas y circunstancias agronómicas a lo largo de la UE. Por lo tanto, los costes y la carga administrativa relacionados con los sistemas de seguimiento y evaluación deben sopesarse cuidadosamente frente a los beneficios derivados de la mejora en la gestión y la formulación de políticas.

En lo concerniente a programas plurianuales como los programas de desarrollo rural, ciertos resultados, como el impacto sobre la calidad del agua, solo pueden evaluarse correctamente bastante avanzado el período de programación y posteriormente. Estos efectos solo pueden medirse tras haber transcurrido un tiempo suficiente desde la aplicación.

Las lecciones aprendidas del MCSE 2007-2013 han mostrado que es muy difícil fijar objetivos precisos para indicadores de impacto como la calidad del agua, debido a los numerosos factores externos en liza. Se han facilitado documentos orientativos a los Estados miembros para ayudarles a medir estos indicadores de impacto previstos en las evaluaciones *ex post*.

Con respecto a los indicadores de resultados, se reconoce que hubo algunas dificultades a la hora de registrar correctamente datos para el indicador de resultados relativo a la «superficie gestionada satisfactoriamente».

En virtud de la DMA, los Estados miembros tienen que identificar presiones significativas y notificarlas en los PHC y en el sistema WISE. La Comisión reconoce que el nivel al que se estaba transmitiendo la información no era útil a efectos de análisis y, por lo tanto, mediante el proceso de la estrategia común de aplicación de la DMA, se han debatido cambios a introducir en los requisitos de información que permitan un mejor seguimiento de las presiones y del grado en que las medidas aplicadas surten efecto.

Respuesta al segundo apartado de la recomendación 4:

Esta parte de la recomendación es para los Estados miembros.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

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

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

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

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

La protección de la calidad de los recursos hídricos de Europa es una prioridad para la UE desde finales de los años setenta. La agricultura, uno de los principales usuarios y contaminantes del agua, debe desempeñar un papel importante en su gestión sostenible.

La UE ha reconocido en repetidas ocasiones que sus diferentes políticas deben ser coherentes y, por lo tanto, reconoce la necesidad de garantizar que sus políticas medioambientales, incluida la del agua, estén apoyadas por la política agrícola común. La fiscalización examinó si los objetivos de la política del agua de la UE se han integrado satisfactoriamente en la PAC y concluyó que solo se han integrado parcialmente.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

