

Diario Oficial de la Unión Europea

C 41



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

62.º año

1 de febrero de 2019

Sumario

III Actos preparatorios

TRIBUNAL DE CUENTAS

2019/C 41/01

Dictamen n.º 7/2018 [con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE]] relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020 [COM(2018) 392, 393 y 394 final]

1

ES

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 7/2018

*[con arreglo al artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE]***relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020****[COM(2018) 392, 393 y 394 final]**

(2019/C 41/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
CONCLUSIONES GENERALES	1-12	3
INTRODUCCIÓN	13-25	5
Contexto de la propuesta	15	5
Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad	16-18	6
Resultados de las evaluaciones ex post, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto	19-23	7
Repercusiones presupuestarias	24	8
Otros elementos	25	8
EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA	26-96	9
Evaluación de las necesidades de la PAC	27-32	9
Evaluación de los objetivos de la PAC	33-41	11
Evaluación de los recursos de la PAC	42-49	14
Evaluación de los procesos de la PAC	50-67	16
Vinculación de recursos, realizaciones, resultados e impactos de la PAC	68-80	20
Evaluación de la rendición de cuentas de la PAC	81-96	24
ANEXO I — COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LOS INDICADORES PROPUESTOS		32
ANEXO II — VINCULACIÓN DE OBJETIVOS, INTERVENCIONES E INDICADORES		48

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular sus artículos 38 a 44, 287, apartado 4, párrafo segundo, 317, 318 y 322;

Vista la Comunicación de la Comisión «El futuro de los alimentos y de la agricultura»⁽¹⁾;

Vista la propuesta de Reglamento de la Comisión en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común⁽²⁾ («Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC»);

Vista la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común⁽³⁾ («Reglamento horizontal»);

Vista la propuesta de Reglamento de la Comisión que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 251/2014, (UE) n.º 228/2013 y (UE) n.º 229/2013⁽⁴⁾ («Reglamento de modificación»);

Vista la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre disposiciones comunes⁽⁵⁾ («Reglamento sobre disposiciones comunes»);

Visto el informe anual y los informes especiales del Tribunal y los documentos informativos del Tribunal sobre la finanzas de la UE⁽⁶⁾, la propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027⁽⁷⁾ y sobre el futuro de la PAC⁽⁸⁾;

Vista la solicitud de dictamen de la Comisión de 1 de junio de 2018 y del Parlamento Europeo de 11 de junio de 2018 sobre la propuesta mencionada anteriormente;

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El futuro de los alimentos y de la agricultura.

⁽²⁾ COM(2018) 392: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽³⁾ COM(2018) 393: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, y (UE) n.º 229/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.

⁽⁶⁾ Documento informativo del TCE: El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE (febrero de 2018).

⁽⁷⁾ Documento informativo del TCE: Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027 (julio de 2018).

⁽⁸⁾ Documento informativo del TCE: El futuro de la PAC (marzo de 2018).

CONCLUSIONES GENERALES:

1. Cuando la Comisión publicó su propuesta para la política agrícola común (PAC) posterior a 2020, insistió en que «una política agrícola común modernizada debe potenciar su valor añadido europeo, reflejando un mayor nivel de ambición en materia de medio ambiente y clima, y respondiendo a las expectativas de los ciudadanos en los ámbitos de la salud, el medio ambiente y el clima». Si bien la evaluación de impacto de la Comisión que acompaña las propuestas incluye planificación hasta el año 2030, no se hace patente su visión a más largo plazo en cuanto a la agricultura de la UE (teniendo en cuenta las tendencias a largo plazo del cambio tecnológico, climático, social y demográfico, etc.). En el **recuadro 1** figuran los cambios esenciales en la PAC que presenta la propuesta.

Recuadro 1 – Cambios esenciales que presenta la propuesta

Existen muchas similitudes entre las opciones estratégicas propuestas y la PAC actual, si bien merecen ser destacados los siguientes cambios esenciales:

- Un plan estratégico de la PAC por Estado miembro para todos los gastos de la PAC (pagos directos, desarrollo rural y medidas de mercado).
- Una tentativa de cambio hacia un sistema basado en el rendimiento.
- Una tentativa de redefinir la subvencionabilidad de los gastos (realizaciones notificadas y un nuevo concepto de legalidad y regularidad).
- Cambios en los sistemas de control (un cambio en la función de los organismos de certificación).

2. En algunos ámbitos fundamentales, la Comisión no ha identificado necesidades sobre la base de pruebas sólidas. Aunque son muchos los argumentos a favor de las acciones de la UE relacionadas con el cambio climático y en materia de medio ambiente, los datos y argumentos aducidos en apoyo de la evaluación de las necesidades con respecto a la renta de los agricultores resultan insuficientes. La Comisión suprimió de su evaluación de impacto la opción de poner fin a la PAC basándose en que no se ajustaría a las obligaciones de los Tratados. Sin embargo, no ofreció datos económicos sólidos que respaldaran las opciones finales de mantener medidas tradicionales de la PAC: pagos directos, medidas de mercado y desarrollo rural. Dado que la mayor parte del presupuesto de la PAC seguirá destinándose a financiar pagos directos a los agricultores, conviene señalar la ausencia de un requisito que obligue a los Estados miembros a elaborar estadísticas fiables y comparables en materia de renta agrícola disponible.

3. A pesar de las aspiraciones y peticiones de la Comisión en favor de una PAC más verde, su propuesta no refleja un aumento manifiesto de sus aspiraciones en materia medioambiental y climática. El Tribunal reconoce que la propuesta incluye instrumentos destinados a los objetivos climáticos y medioambientales, pero correspondería a los Estados miembros determinar las prioridades en cuanto a los tipos de intervenciones que se habrían de financiar en sus planes estratégicos de la PAC. No queda claro el modo en que la Comisión verificaría si estos planes son ambiciosos desde el punto de vista del medio ambiente y el clima, y su estimación de la contribución de la PAC a los objetivos de la UE correspondientes parece poco realista.

4. Según la propuesta, la asignación de los fondos de la UE no se basaría en una evaluación de necesidades a escala de la Unión y en función de los resultados previstos, y los niveles de cofinanciación propuestos no reflejarían los distintos niveles de valor añadido europeo esperados. Cada uno de los Estados miembros asignaría una parte de su dotación financiera preestablecida a intervenciones específicas basándose en su propia evaluación de necesidades (aunque dichas asignaciones seguirían estando sujetas a diversas restricciones considerables). En particular, la propuesta sigue imponiendo a los Estados miembros el uso de pagos directos basados en la cantidad de hectáreas de tierra poseídas o utilizadas. Este instrumento no resulta apropiado para abordar muchas cuestiones en materia de medio ambiente y clima, ni supone el modo más eficiente de apoyar una renta agrícola viable.

5. La propuesta mantiene determinadas características fundamentales como los sistemas integrados de gestión y control y reduce el marco legislativo de cinco a tres Reglamentos. La programación combinada de medidas que se distribuyen actualmente entre el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en un plan estratégico nacional de la PAC podría ayudar a garantizar la coherencia entre las diferentes medidas de la PAC. No obstante, no queda claro si se lograría una simplificación general de la PAC, ya que la complejidad aumentaría en otras cuestiones (por ejemplo, la propuesta introduce un régimen ecológico con objetivos similares a los de otros dos instrumentos medioambientales).

6. La evaluación de la Comisión de la subvencionabilidad se basaría en medidas de realizaciones y en el funcionamiento de los sistemas de gobernanza, y quedarían excluidas las normas para los beneficiarios individuales incluidas en los planes estratégicos de la PAC. Asimismo, la propuesta no establece una definición clara de «realización». En opinión del Tribunal, existen intervenciones cuyas realizaciones dependen del cumplimiento por parte de los beneficiarios de los compromisos establecidos en los planes estratégicos de la PAC.

7. Los organismos pagadores tendrían que garantizar la legalidad y la corrección de las operaciones financiadas por la PAC y los organismos de certificación controlarían el funcionamiento de los sistemas de gobernanza, que consisten en organismos de gobernanza y «requisitos básicos de la Unión». Estos últimos se definirían como las normas establecidas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y en el Reglamento horizontal. No queda claro si los controles de los organismos de certificación abarcarían definiciones y criterios de subvencionabilidad específicos establecidos en los planes estratégicos de la PAC.

8. El objetivo de la Comisión es pasar de un modelo de aplicación de la PAC basado en el cumplimiento, a uno basado en el rendimiento. El Tribunal acoge favorablemente esta ambición de cambio hacia un modelo basado en el rendimiento, aunque considera que la propuesta no incluye los elementos necesarios de un sistema de rendimiento efectivo. La ausencia de objetivos de la UE claros, específicos y cuantificados genera incertidumbre sobre el modo en que la Comisión evaluaría los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros y supone, asimismo, que no se pueda medir la consecución de los objetivos de la UE. El marco propuesto ofrece incentivos para el rendimiento relativamente débiles y los objetivos podrían incumplirse por un margen considerable con pocas repercusiones en la financiación de la UE. En el mejor de los casos el rendimiento satisfactorio podría dar lugar a una bonificación «por rendimiento» poco significativa.

9. En particular, deberían estar presentes los siguientes elementos:

- objetivos de la UE claros, específicos y cuantificados cuya consecución pueda medirse;
- medidas claramente vinculadas con los objetivos;
- un conjunto completamente desarrollado de indicadores de realización, de resultado y de impacto;
- requisitos que obliguen a los Estados miembros a elaborar estadísticas fiables y comparables sobre la renta agrícola disponible;
- criterios transparentes para la evaluación del contenido y la calidad de los planes estratégicos de la PAC;
- pagos a los Estados miembros en función del rendimiento.

10. El Tribunal celebra la tentativa de la Comisión de orientarse hacia una evaluación basada en el rendimiento. Sin embargo, este cambio no excluiría la necesidad de controlar la legalidad y la regularidad. La propuesta de la Comisión mantiene requisitos como la norma de «agricultor genuino» y el uso de pagos directos basados en la cantidad de hectáreas de tierra en propiedad o en uso, con la supervisión del sistema integrado de gestión y control, incluido el sistema de identificación de parcelas. Esto significa que el pago a un beneficiario únicamente es considerado regular si cumple estos requisitos (incluso si estos están, sobre la base de los requisitos de la UE, definidos de forma específica por las normas de los Estados miembros). En la propuesta, no cambia la función de supervisión de los Estados miembros, si bien deja de ser obligatorio el control de la legalidad y la regularidad por parte de los organismos de certificación. El grado de notificación y garantía que obtiene la Comisión experimenta un cambio importante. En el marco de la propuesta, la Comisión no recibiría ni estadísticas de control por parte de los organismos pagadores, ni garantías de los organismos de certificación sobre los pagos efectuados a los distintos agricultores.

11. La Comisión sigue siendo responsable en último término de la ejecución del presupuesto⁽⁹⁾, incluidos los pagos realizados dentro de los Estados miembros, de conformidad con las normas establecidas en el Derecho de la UE, y aquellas partes de los planes estratégicos de la PAC exigidas por un Reglamento de la UE. El Tribunal entiende que la propuesta debilitará el nivel de rendición de cuentas de la Comisión con respecto a esta cuestión.

12. La propuesta de la Comisión no ofrecería una base para el enfoque basado en el «atestiguamiento» con respecto a la declaración de fiabilidad, que actualmente está considerando el Tribunal. En el marco de la propuesta, la Comisión ya no podría cuantificar la medida en que los pagos incumplirían normas. La propuesta también dificultaría la aplicación de un enfoque de auditoría única, en especial debido a la función reducida de los organismos de certificación.

⁽⁹⁾ Artículos 317 a 319 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

INTRODUCCIÓN

13. La Comisión publicó el 1 de junio de 2018 su propuesta legislativa para la PAC posterior a 2020 que incluye tres Reglamentos acompañados de una evaluación de impacto⁽¹⁰⁾ y una exposición de motivos, que abarcan los tres Reglamentos. La presente introducción sigue la estructura de la exposición de motivos, haciendo uso de los mismos títulos.

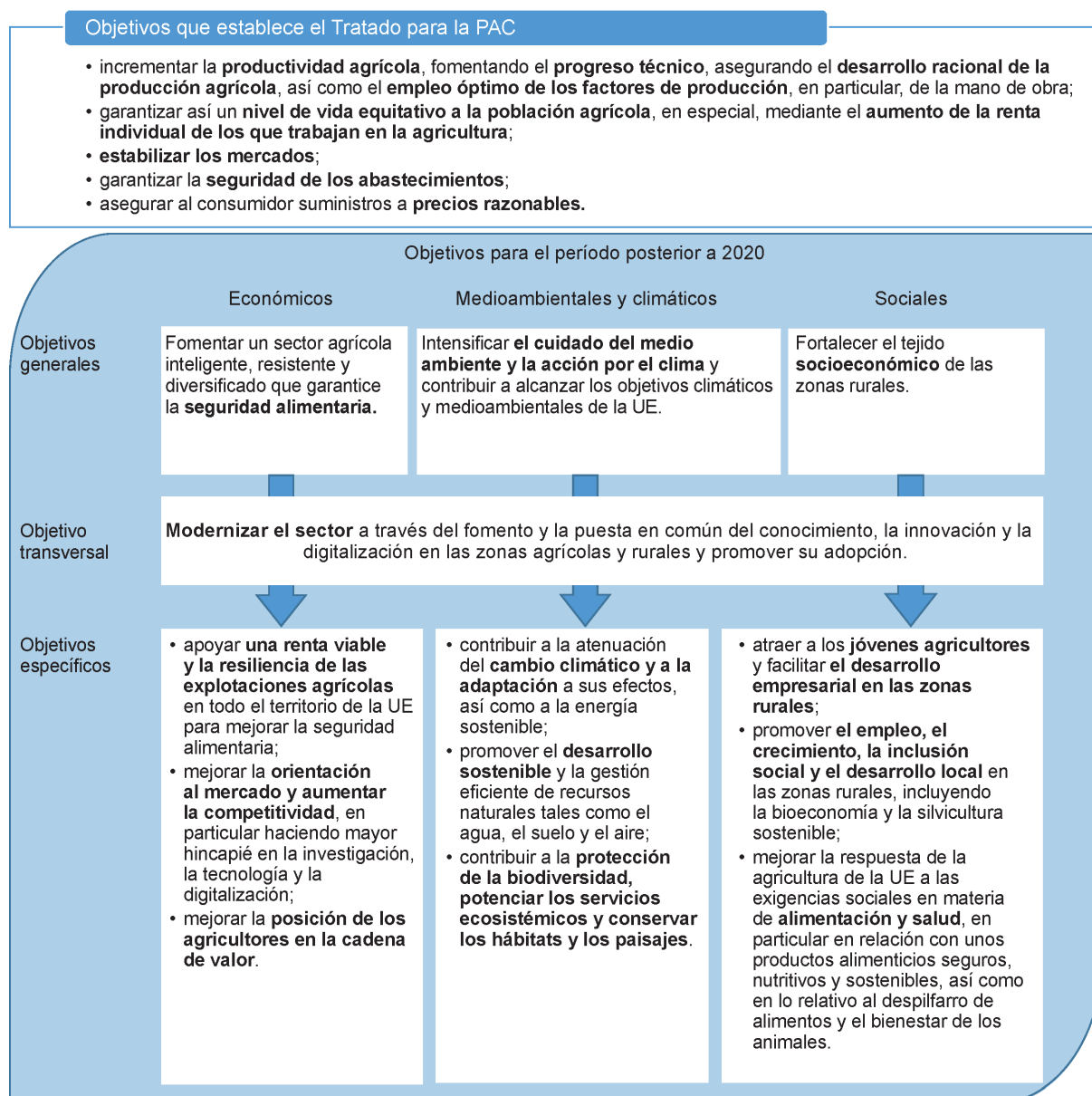
14. En el capítulo que sigue a la introducción, el Tribunal evalúa la propuesta. En los **anexos I y II**, el Tribunal comenta el marco de rendimiento propuesto por la Comisión.

Contexto de la propuesta

15. La exposición de motivos de la Comisión hace hincapié en que «una política agrícola común modernizada debe reforzar su valor añadido europeo, reflejando un mayor nivel de ambición en materia de medio ambiente y clima y dando satisfacción a las expectativas de los ciudadanos a la salud, el medio ambiente y el clima»⁽¹¹⁾. La Comisión ha interpretado los objetivos de la PAC establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para ajustarlos al contexto actual, y en la propuesta define nueve «objetivos específicos» (véase la **ilustración 1**).

Ilustración 1

Objetivos de la PAC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 39 del TFUE y los artículos 5 y 6 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹⁰⁾ Disponible en https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_es.

⁽¹¹⁾ Página 1 de la exposición de motivos de la Comisión.

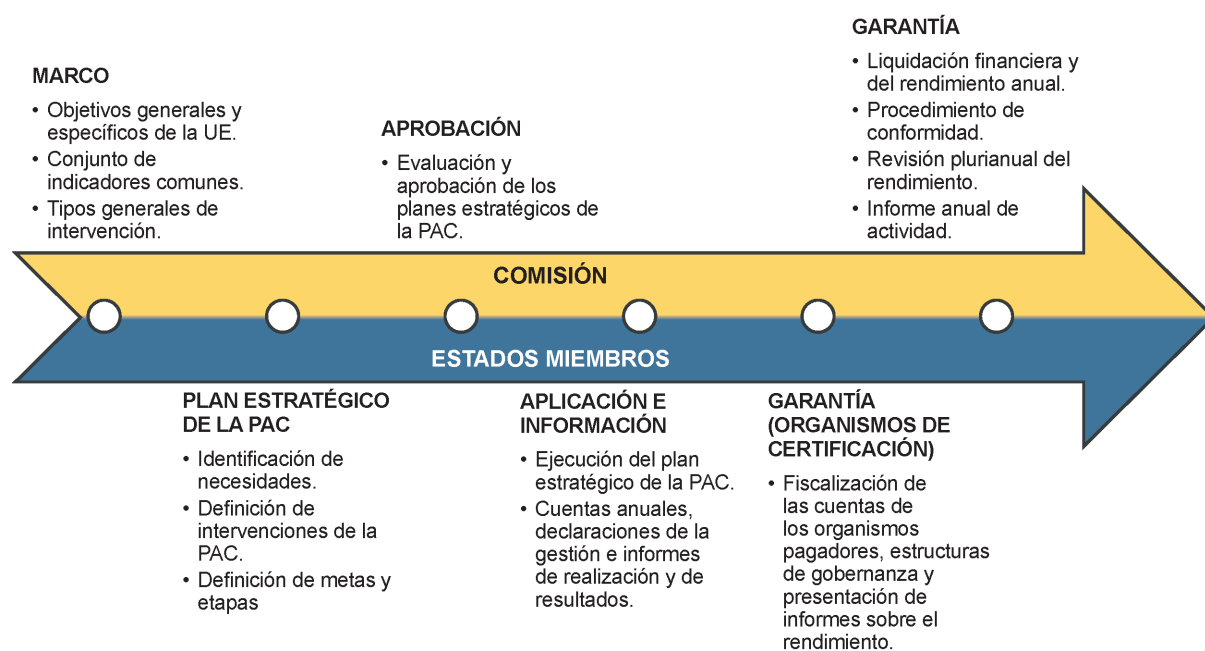
Base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad

16. La propuesta reduciría el marco legislativo de cinco a tres Reglamentos. El «Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC» abarca los objetivos de la PAC, los tipos de intervenciones ⁽¹²⁾ financiadas en el marco de la política y los requisitos generales para la preparación de los planes estratégicos de la PAC. El «Reglamento horizontal» incluye normas financieras y el marco de seguimiento y evaluación, mientras que el «Reglamento de modificación» transfiere principalmente una gran parte de las normas del «Reglamento sobre la organización común de mercados» ⁽¹³⁾ al Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

17. La Comisión propone un nuevo modelo de aplicación e indica que este daría lugar a un aumento del nivel de subsidiariedad y de los niveles de responsabilidad y rendición de cuentas de los Estados miembros. La Comisión prevé que el enfoque de la PAC cambie del cumplimiento al rendimiento simplemente definiendo determinados parámetros en la legislación de la UE, ofreciendo a los Estados miembros una mayor libertad de elección entre instrumentos políticos, y vinculando parcialmente los pagos directos a la consecución de resultados. La **ilustración 2** presenta una imagen del nuevo modelo de aplicación.

Ilustración 2

El nuevo modelo de aplicación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2020 y la evaluación de impacto que la acompaña.

18. El sector agrícola difiere de forma considerable entre los Estados miembros, y las normas de la UE en vigor confieren a los Estados miembros un cierto margen de maniobra para definir el modo de aplicación de la PAC. El Tribunal destacaba en su informe sobre el régimen de pago básico ⁽¹⁴⁾ que existen diferencias muy significativas en el modo que se aplican actualmente los regímenes en diferentes Estados miembros. Por ejemplo, mientras que Alemania rápidamente procedió a una convergencia de los niveles de ayuda para sus agricultores, en España se mantenían grandes diferencias en las cantidades pagadas a los agricultores. Los datos de la Comisión ⁽¹⁵⁾ también demuestran que, si bien la mayoría de los Estados

⁽¹²⁾ El artículo 3 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC define «intervención» como un «instrumento de apoyo acompañado de una serie de condiciones de subvencionabilidad especificadas por los Estados miembros en los planes estratégicos de la PAC».

⁽¹³⁾ Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (DO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

⁽¹⁴⁾ Informe Especial n.º 10/2018: El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, ilustración 6.

miembros hicieron uso de la ayuda asociada, existían amplias diferencias entre el porcentaje de gasto utilizado con este fin (y el tipo de producción ayudada). Este nuevo modelo con un menor número de normas de la UE implica que la formulación de las intervenciones políticas y específicas dependa cada vez en mayor medida de las decisiones que adopten los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC y de la aprobación de los mismos por la Comisión. El objetivo de la Comisión es romper el vínculo entre la UE y los beneficiarios finales, lo que significa que corresponderá a los Estados miembros definir las normas detalladas de subvencionabilidad aplicables a los beneficiarios finales. Sin embargo, la propuesta contiene restricciones considerables en cuanto a las elecciones de los Estados miembros, como por ejemplo, la obligatoriedad de determinadas subvenciones, cuestión que la Comisión considera necesaria a fin de mantener el carácter de política común de la PAC ⁽¹⁶⁾.

Resultados de las evaluaciones ex post, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto

19. El Tribunal ha criticado previamente ⁽¹⁷⁾ el hecho de que las evaluaciones *ex post* no estén disponibles de forma oportuna para tener una repercusión real en las nuevas políticas, y ha recomendado que la Comisión siga el principio de «evaluar primero» cuando revise la legislación existente ⁽¹⁸⁾. Sin embargo, el informe inicial de la Comisión que incluye los primeros resultados en materia de rendimiento de la PAC actual no estará disponible hasta el final de 2018 ⁽¹⁹⁾. Tal como señaló el Tribunal en su documento informativo ⁽²⁰⁾, la revisión del gasto de la Comisión no facilita una evaluación del valor añadido europeo de los programas específicos, ni una conclusión sobre el mismo. Por lo tanto, la explicación ofrecida resulta escasa para orientar las futuras decisiones de financiación del legislador de la UE.

20. La Comisión consultó a las partes interesadas durante la preparación de la propuesta ⁽²¹⁾. Si bien la consulta reveló un nivel de interés elevado por mantener una política agrícola común, en particular por parte de los beneficiarios, el consenso en cuanto a la flexibilidad fue muy bajo. Algunas respuestas pedían un mayor margen para adaptarse a las necesidades locales. Otras, una acción de la UE más contundente para garantizar la igualdad de condiciones. La consulta indicó que la adaptación al cambio climático y la protección del medio ambiente serían ámbitos que se abordarían mejor mediante la acción de la UE.

21. La Comisión evaluó distintas combinaciones de instrumentos políticos en su evaluación de impacto, que inicialmente incluía un escenario de referencia y cuatro opciones. No obstante, la Comisión retiró de su evaluación de impacto la opción de interrumpir la PAC ⁽²²⁾ basándose en la recomendación del Comité de Control Reglamentario y porque decidió que la suspensión de la PAC no sería conforme a las obligaciones impuestas por el Tratado. La Comisión tuvo en consideración cuestiones en materia de igualdad de género durante la integración de Objetivos de Desarrollo Sostenible en su evaluación de impacto, si bien su repercusión en la propuesta ha sido limitada.

22. Los resultados de la evaluación de impacto pusieron de relieve la existencia de difíciles compromisos, pero no alcanzaron ninguna conclusión sobre cualquier preferencia en la combinación de instrumentos políticos. La propuesta final de la Comisión no se corresponde con ninguna de las opciones examinadas en la evaluación de impacto. Como ha informado el Tribunal anteriormente ⁽²³⁾, la identificación de los principales resultados y mensajes de la evaluación de impacto no resulta sencilla. En particular, es difícil identificar el modo en el que las medidas propuestas alcanzarían los objetivos establecidos por la Comisión.

23. La evaluación de impacto en sí misma no fue sometida a consulta pública y su versión final fue publicada junto con la propuesta. El Tribunal ha recomendado anteriormente que la Comisión ⁽²⁴⁾ debería publicar documentos provisionales, con fines de información y de formulación de comentarios, tales como hojas de ruta y proyectos de evaluaciones de impacto.

⁽¹⁶⁾ Apartado 1.4.2 de la ficha financiera legislativa que acompaña la propuesta.

⁽¹⁷⁾ Por ejemplo, Informe Especial n.º 16/2017: Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados.

⁽¹⁸⁾ Recomendación 4 del Informe Especial n.º 16/2018: Revisión *ex post* de la legislación de la UE: un sistema bien asentado, pero incompleto.

⁽¹⁹⁾ Artículo 110, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo: «A más tardar el 31 de diciembre de 2018, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe inicial sobre la aplicación del presente artículo, que incluirá los primeros resultados del rendimiento de la PAC. Un segundo informe que incluya una evaluación del rendimiento de la PAC se presentará antes del 31 de diciembre de 2021.» (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁽²⁰⁾ Documento informativo del TCE: Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027 (julio de 2018).

⁽²¹⁾ Incluida una consulta pública en línea que recibió 58 520 respuestas, de las cuales el 36,5 % procedían de agricultores, reuniones con «grupos de diálogo civil» y seminarios especializados.

⁽²²⁾ Centro Común de Investigación (CCI): *Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020*.

⁽²³⁾ Informe Especial n.º 3/2010: Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?

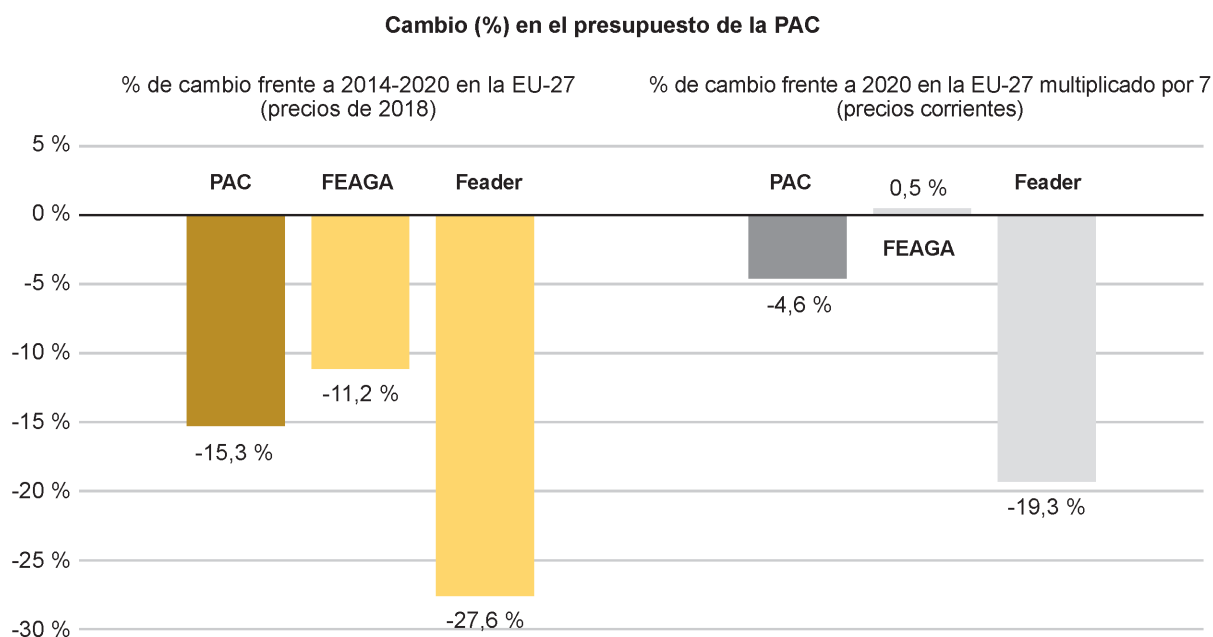
⁽²⁴⁾ Informe Especial n.º 3/2010: Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?

Repercusiones presupuestarias

24. La dotación financiera propuesta para la PAC sería inferior a la del período actual ⁽²⁵⁾. La magnitud de esta reducción depende del método de cálculo. Si bien en su documento informativo relativo a la propuesta de marco financiero plurianual, el Tribunal la estableció en un 15 %, la Comisión se refiere por lo general a un recorte del 5 % ⁽²⁶⁾ (véase la **ilustración 3**). Las diferencias dependen en gran medida de los valores de referencia elegidos para la comparación ⁽²⁷⁾ y del uso de precios corrientes o constantes ⁽²⁸⁾.

Ilustración 3

Diferentes métodos de cálculo del cambio propuesto para el presupuesto de la PAC



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

Otros elementos

25. La Comisión propone mantener la nomenclatura vigente de dos instrumentos de financiación agrícola (FEAGA y Feader), si bien estos dejarán de estar sometidos a procesos de planificación independientes en los Estados miembros. La Comisión propone sustituir los «programas de desarrollo rural» ⁽²⁹⁾ por planes estratégicos de la PAC que incluyan todas las medidas de la misma (pagos directos, medidas de mercado y medidas de desarrollo rural) ⁽³⁰⁾. No obstante, las opciones para el gasto de la PAC de las que dispondrían los Estados miembros se verían limitadas por las restricciones establecidas en el **recuadro 2**.

⁽²⁵⁾ Incluso sin la parte del presupuesto de la PAC que corresponde al Reino Unido, que fue de 27 700 millones de euros en el período 2014-2020.

⁽²⁶⁾ Exposición de motivos de la propuesta de Reglamento COM(2018) 392 y el Documento informativo: Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027, Documento informativo del Tribunal.

⁽²⁷⁾ Sobre la base del documento de trabajo de la Comisión. Cuadro de comparación de la propuesta de marco financiero plurianual para 2021-2027 y el marco financiero plurianual para 2014-2020, de 6 de junio de 2018. Si bien ambos cálculos dejan fuera la parte del presupuesto correspondiente al Reino Unido, uno de ellos asume como punto de comparación el último año del marco financiero plurianual vigente (multiplicándolo por siete, intentando así excluir los efectos de la convergencia de pagos directos y las decisiones de los Estados miembros para cambiar de fondo entre el FEAGA y el Feader), mientras el otro toma la asignación total para el período 2014-2020 como valor de referencia.

⁽²⁸⁾ La Comisión hace uso del término «precios corrientes» para referirse a importes absolutos a pagar o comprometidos en un año determinado. A fin de tener en cuenta la inflación, la Comisión también utiliza «precios constantes» (los precios de 2011 para el período actual y los de 2018 para el próximo período), en cuyo cálculo se utiliza un «deflactor anual» del 2 %, que se corresponde con el objetivo de inflación del Banco Central Europeo. Este ajuste constituye una convención presupuestaria de la UE y no refleja necesariamente la tasa de inflación actual en la Unión Europea.

⁽²⁹⁾ Documentos de programación actuales para el Feader, regulado por el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

⁽³⁰⁾ Ya existe una planificación estratégica para el Feader realizada como parte de los programas de desarrollo rural.

Recuadro 2 – Las posibilidades de la planificación estratégica de los pagos directos

Si bien los Estados miembros tendrían que aplicar la planificación estratégica a los pagos directos, la propuesta limita de forma considerable la flexibilidad de los mismos.

Los Estados miembros podrían utilizar alrededor del 7 %⁽³¹⁾ para intervenciones sectoriales y hasta el 12 %⁽³²⁾ para pagos asociados, pero el resto del FEAGA estaría reservado a ayudas a la renta disociadas⁽³³⁾ y a regímenes ecológicos⁽³⁴⁾ para agricultores.

Los Estados miembros estarían obligados a ofrecer regímenes ecológicos, si bien no existirían requisitos presupuestarios mínimos, y los regímenes serían voluntarios. Por consiguiente, es probable que la mayor parte del FEAGA siga destinándose a ayudas a la renta disociadas para los agricultores, pagadas por hectárea de tierra. Los Estados miembros necesitarían armonizar los niveles de ayuda dentro de una región y disminuir la variación de su valor unitario entre los agricultores (convergencia interna)⁽³⁵⁾.

La propuesta introduciría una fijación de límites obligatoria a los pagos a agricultores individuales⁽³⁶⁾ y conferiría carácter obligatorio a los pagos redistributivos⁽³⁷⁾.

EVALUACIÓN DE LA PROPUESTA

26. A raíz de la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura de noviembre de 2017, el Tribunal publicó un documento informativo sobre el futuro de la PAC, en el que establece los criterios para su revisión de la propuesta legislativa para la PAC después de 2020. Dichos criterios orientan la evaluación del Tribunal en esta parte del dictamen. Se basan en su modelo lógico de programa (explicado en el apartado 19 y en la ilustración 4 de su documento informativo), que establece cómo puede lograrse economía, eficiencia y eficacia con la intervención pública. En este sentido, el dictamen del Tribunal es una evaluación de la economía, eficiencia y eficacia, cuyas conclusiones pretenden fomentar soluciones que mejoren los tres aspectos.

Evaluación de las necesidades de la PAC**Criterios:**

- 1.1. Las necesidades se identifican a partir de pruebas sólidas.
- 1.2. Se demuestra el valor añadido por atender dichas necesidades mediante acción de la UE.
- 1.3. La propuesta de la PAC tiene en cuenta las tendencias a largo plazo.
- 1.4. La propuesta de la PAC establece claramente sus impactos distributivos.

27. La Comisión establece en su Comunicación sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura las que identifica como las necesidades más importantes para el sector agrícola de la UE, y las detalla en mayor medida en sus documentos de referencia sobre los retos económicos, socioeconómicos y en materia de cambio climático y del medio ambiente. Hace referencia al hecho de que la renta de actividades agrícolas se encuentra por debajo del nivel medio de salario de la economía en su conjunto, como argumento en favor de los pagos directos⁽³⁸⁾. Sin embargo, como señala el Tribunal en su documento informativo, los datos de la Comisión no tienen en cuenta las fuentes de ingresos distintas de la agricultura.

⁽³¹⁾ Alrededor de 21 000 millones de euros, calculados como la diferencia entre el total de la propuesta de presupuesto para el FEAGA y las asignaciones reservadas a pagos directos sobre la base del artículo 81, apartado 1, y el anexo IV del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽³²⁾ Artículo 86, apartado 5, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽³³⁾ Las ayudas básicas a la renta son obligatorias de conformidad con el artículo 17 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽³⁴⁾ Artículo 28 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽³⁵⁾ De conformidad con el artículo 20 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, los Estados miembros deben garantizar, a más tardar en el año de solicitud 2026, que todos los derechos de pago tengan un valor de al menos el 75 % del importe unitario medio previsto para la ayuda básica a la renta en el año de solicitud 2026 conforme al plan estratégico de la PAC. Podrán fijar una reducción máxima que no podrá ser inferior al 30 %.

⁽³⁶⁾ Artículo 15 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽³⁷⁾ En el marco de las normas vigentes, los pagos redistributivos tienen carácter voluntario (artículos 1 y 41 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608)).

⁽³⁸⁾ Evaluación de impacto, parte I, página 7.

28. En su documento informativo sobre el futuro de la PAC, el Tribunal expresó su opinión de que no existían datos publicados suficientes sobre la renta de los agricultores «que justifiquen la afirmación de que el conjunto de las unidades familiares agrarias necesitan apoyo significativo para lograr un nivel de vida equitativo». El análisis de la renta de los agricultores de la Comisión no ha sido modificado en la evaluación de impacto y no existe requisito alguno que obligue a los Estados miembros a elaborar estadísticas fiables y comparables sobre la renta agrícola disponible ⁽³⁹⁾. El Tribunal destaca otros datos y tendencias fundamentales para el sector agrícola en su documento informativo:

- menos explotaciones, pero de mayor tamaño: en 2013 había 10,8 millones de explotaciones agrícolas, lo que supone un descenso del 22 % con respecto a 2007, mientras que su tamaño medio aumentó de 12,6 ha a 16,1 ha;
- un descenso del 25 % en la mano de obra agrícola, de 12,8 millones de empleos equivalentes a tiempo completo en 2005 a 9,5 millones en 2017;
- la Unión Europea es, desde el año 2010, un exportador neto de alimentos, con un superávit comercial de 20 500 millones de euros en 2017, principalmente como resultado de alimentos elaborados y bebidas; asimismo la UE es un importador neto de productos agrícolas sin elaborar ⁽⁴⁰⁾;
- una explotación media proporciona trabajo para menos de una persona a tiempo completo;
- si bien el rendimiento de los distintos sectores varía en gran medida, ha habido un incremento significativo de la renta procedente de la agricultura por cada empleado a tiempo completo;
- el envejecimiento de la población agrícola y la disminución del número de jóvenes agricultores: por cada cien jefes de explotación mayores de 55 años había catorce menores de 35 años en el año 2010 y 11 en 2013.

29. Parece que la Comisión ha tenido en cuenta la planificación a medio plazo, dado que su evaluación de impacto incluye planificación hasta el año 2030. No obstante, no manifiesta su visión a más largo plazo en cuanto a la agricultura de la UE (teniendo en cuenta el cambio tecnológico, climático, social y demográfico, etc.).

30. Los Estados miembros evaluarían sus necesidades locales en los planes estratégicos de la PAC y basarían su selección de intervenciones en las mismas. El modelo propuesto transferiría más responsabilidad de la UE a los Estados miembros, no solo en cuanto al Feader, sino también en relación con el FEAGA. Como ejemplo se puede tomar una reciente recomendación del Tribunal ⁽⁴¹⁾ en la que afirma que la Comisión debería evaluar la situación de todos los grupos de agricultores en relación con la renta y analizar su necesidad de ayudas a la renta antes de realizar cualquier propuesta para el futuro diseño de la PAC (véase el **recuadro 3**). En el marco de la propuesta, los Estados miembros serían responsables de llevar a cabo dichas evaluaciones ⁽⁴²⁾. Sin embargo, como ha observado el Tribunal, el principal instrumento de renta queda fijado en gran medida por la legislación de la UE propuesta (véase el apartado 25). Por lo tanto, un Estado miembro que, por ejemplo, se preocupase por el impacto de las subvenciones en función del género (las cifras de la Comisión sugieren que los hombres reciben alrededor de tres quintas partes de dichas subvenciones, las mujeres una octava parte, y las empresas el resto) dispondría de menos opciones para modificar esta distribución.

⁽³⁹⁾ Tales estadísticas existen en algunos Estados miembros, véase el apartado 29 y el recuadro 1 del Informe Especial n.º 1/2016: ¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?

⁽⁴⁰⁾ Véase la ilustración 3 del documento informativo del Tribunal sobre el futuro de las finanzas de la UE.

⁽⁴¹⁾ Informe Especial n.º 10/2018: El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.

⁽⁴²⁾ El artículo 95, apartado 1, y el artículo 96 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establecen que los Estados miembros tendrían que identificar las necesidades de cada objetivo específico establecido en el artículo 6 del mismo Reglamento.

Recuadro 3 – Recomendación 3 del Informe Especial n.º 10/2018 ⁽⁴³⁾

Antes de formular propuestas para la futura concepción de la PAC, la Comisión debería evaluar la situación de todos los grupos de agricultores en relación con la renta y analizar su necesidad de ayudas a la renta, teniendo en cuenta la distribución actual de las ayudas nacionales y de la UE, el potencial agrícola de la tierra, las diferencias de las superficies dedicadas principalmente a la producción agrícola o al mantenimiento, el coste y la viabilidad de la agricultura, las rentas procedentes de la producción de alimentos y de otra producción agrícola y de otras fuentes no agrícolas, los factores de la eficiencia y la competitividad de las explotaciones y el valor de los bienes públicos que proporcionan los agricultores.

La Comisión debería vincular desde un principio las medidas propuestas a objetivos operativos adecuados y a valores de referencia con los que se pueda comparar el rendimiento de las ayudas.

31. La Comisión pretende responder a la concentración de ayudas en las explotaciones más grandes proponiendo una fijación de límites obligatoria y la redistribución de los pagos directos ⁽⁴⁴⁾, conforme a las recomendaciones del Tribunal de 2011 ⁽⁴⁵⁾. No obstante, la posibilidad de deducir costes salariales, incluidos costes por trabajo no remunerado, del importe de los pagos directos considerados para la fijación de límites, limitaría el impacto de la medida.

32. En general, la Comisión no ofrece pruebas sólidas de la existencia de una necesidad de intervención de la UE en todos los ámbitos propuestos. Si bien son muchos los argumentos a favor de acciones de la UE en relación con el medio ambiente y el cambio climático, los datos utilizados para respaldar la evaluación de las necesidades para los ingresos de los agricultores resultan insuficientes. Asimismo, a pesar de que la evaluación de impacto de la Comisión analizó el impacto distributivo de las opciones consideradas, no existe un análisis al respecto para la propuesta final.

Evaluación de los objetivos de la PAC**Criterios:**

- 2.1. Los objetivos de la PAC están claramente definidos y reflejan las necesidades identificadas y la visión a largo plazo para la PAC.
- 2.2. Los objetivos de la PAC se traducen en metas cuantificadas de impacto y resultados.
- 2.3. Los objetivos de la PAC son coherentes con otros objetivos de carácter general y sectorial de la política de la UE y con los compromisos internacionales ⁽⁴⁶⁾.

33. Mientras que la propuesta de la Comisión formula objetivos políticos (véase el apartado 15), trasladaría la responsabilidad de las decisiones en materia de intervenciones y objetivos específicos a los Estados miembros (a través de los «planes estratégicos de la PAC»). La mayor parte del presupuesto de la PAC seguiría destinándose a financiar pagos directos a los agricultores ⁽⁴⁷⁾. Dada la ausencia de información precisa sobre la renta de los agricultores (véanse los apartados 27 y 28), resulta difícil entender el modo en que podrían formularse los objetivos y metas específicos y realizarse un seguimiento de los mismos.

34. Los «objetivos específicos» del artículo 6 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC no se definen de forma clara; no son ni específicos ni se traducen en metas cuantificadas. Tal como ha informado anteriormente el Tribunal ⁽⁴⁸⁾, unos objetivos de alto nivel insuficientemente enfocados no conducen al éxito operativo. La falta de objetivos

⁽⁴³⁾ Informe Especial n.º 10/2018: El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.

⁽⁴⁴⁾ Artículo 15, artículo 18, apartado 2, artículo 26 y artículo 27 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁴⁵⁾ Informe Especial n.º 5/2011: Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera.

⁽⁴⁶⁾ Por ejemplo, los compromisos dimanantes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (COP 21), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Organización Mundial del Comercio.

⁽⁴⁷⁾ Véase la ilustración 4.

⁽⁴⁸⁾ Véase el capítulo 3 del Informe Anual relativo al ejercicio 2014.

claros y metas cuantificadas constituye una cuestión recurrente en los informes especiales del Tribunal ⁽⁴⁹⁾. La Comisión dispone en muchos ámbitos de información suficiente para identificar un nivel de referencia que podría utilizar para evaluar las metas de los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC.

35. La propuesta establece, de forma relativamente vaga, que el «objetivo» de los Estados miembros debería ser que los pagos directos solo se concedan si realizan una aportación efectiva ⁽⁵⁰⁾ a los objetivos de la PAC (véase el apartado 15), lo que puede tomarse como ejemplo de vínculo débil entre los tipos propuestos de intervenciones y los objetivos. Sin embargo, no queda claro a qué objetivos específicos se refiere, ni el modo en que se podría medir dicha aportación. Uno de los objetivos fundamentales propuestos para los pagos directos se refiere a la seguridad alimentaria ⁽⁵¹⁾. En su formulación actual, la relevancia del objetivo para el contexto europeo resulta cuestionable. Para garantizar la seguridad alimentaria futura, es probable que la lucha contra el cambio climático resulte más pertinente que el apoyo a la renta agrícola (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4 – Seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria se refiere al suministro de alimentos y el acceso a los mismos por parte de las personas. El informe final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 establece que «existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana» ⁽⁵²⁾. Esta definición orienta el marco político en materia de seguridad alimentaria adoptado en 2010 ⁽⁵³⁾.

Una evaluación reciente ⁽⁵⁴⁾ muestra que el nivel de desnutrición en la UE es escaso, así como la prevalencia de inseguridad alimentaria. Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura concluye que los efectos del cambio climático plantean retos considerables para la agricultura. Para el futuro de nuestra seguridad alimentaria resulta fundamental afrontar los retos en materia de cambio climático y de medio ambiente (incluidos los métodos de producción sostenible), reducir las pérdidas y los residuos de alimentos y salvaguardar los recursos naturales.

36. Muchos de los objetivos combinan diferentes conceptos que dificultarían el seguimiento y la medición de la consecución de dichos objetivos. Para mantener estos objetivos políticos, es posible que el legislador quiera clarificar su ámbito, por ejemplo:

- el artículo 6, apartado 1, letra a), se refiere a muchos objetivos para los que no se ha demostrado la relación causal. La división de estos facilitaría la determinación de metas y la medición de su consecución;
- el artículo 6, apartado 1, letra b), con su formulación actual, implica un ámbito mayor que el del sector agrícola, aunque los indicadores de resultados y de impacto propuestos para este objetivo en el anexo I del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC se limitan a la agricultura y al comercio agroalimentario;
- el artículo 6, apartado 1, letra g), establece un objetivo que abarca dos conceptos muy diferentes, los jóvenes agricultores y el desarrollo empresarial en las zonas rurales; el traslado del último concepto al objetivo establecido por el artículo 6, apartado 1, letra h), mejoraría la coherencia de ambos objetivos.

⁽⁴⁹⁾ Por ejemplo, Informe Especial n.º 25/2015: Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor; Informe Especial n.º 1/2016: ¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?; Informe Especial n.º 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental; Informe Especial n.º 16/2017: Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados; Informe Especial n.º 10/2017: El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz; Informe Especial n.º 10/2018: El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.

⁽⁵⁰⁾ Artículo 16, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁵¹⁾ Artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC: Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria.

⁽⁵²⁾ Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm#Nota1>.

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 final: Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria.

⁽⁵⁴⁾ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017): *The state of food security and nutrition in Europe and Central Asia*.

37. La UE ha contraído compromisos internacionales cuantificados en el ámbito de la lucha contra el cambio climático. Un objetivo clave de la UE consiste en reducir para el año 2030 el total de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en un 40 % frente a los valores del año 1990 ⁽⁵⁵⁾. Sobre la base de la propuesta, la Comisión espera que el 40 % de la asignación financiera total de la PAC ⁽⁵⁶⁾ se destine a la consecución de este objetivo. Sin embargo, se desconoce la contribución que realizarían estos fondos a la lucha contra el cambio climático, puesto que dependería de las medidas elegidas por los Estados miembros en sus planes estratégicos de la PAC.

38. La mayor contribución al objetivo de gasto es la ponderación del 40 % ⁽⁵⁷⁾ en la ayuda básica a la renta. Esta estimación se basa en la contribución prevista de la «condicionalidad» ⁽⁵⁸⁾, que sustituye el sistema de condicionalidad y ecologización. El Tribunal ya ha cuestionado la justificación de la cifra correspondiente para el período actual (19,46 % ⁽⁵⁹⁾), y ha señalado que no se trata de una estimación prudente ⁽⁶⁰⁾. Por ello, el Tribunal considera poco realista la contribución prevista de la PAC a los objetivos en materia de cambio climático. La sobrestimación de la contribución de la PAC podría suponer unas contribuciones financieras inferiores para otros ámbitos políticos, reduciendo por lo tanto la contribución global del gasto de la UE a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos. En lugar de utilizar una ponderación del 40 % para todas las ayudas en forma de pagos directos, una forma más fiable de estimación de la contribución sería el uso de esta ponderación únicamente para aquellos pagos directos para zonas en las que los agricultores apliquen realmente prácticas para atenuar el cambio climático [por ejemplo, la protección de humedales y turberas ⁽⁶¹⁾].

39. La propuesta de la Comisión insiste en que los objetivos medioambientales y climáticos son una prioridad fundamental y en que la PAC debería ser más ambiciosa con respecto a estos objetivos ⁽⁶²⁾. El nivel de ambición sería determinado por los planes estratégicos de la PAC, sometido a las restricciones mencionadas anteriormente. Los Estados miembros definirían metas cuantificadas para los indicadores de resultados en sus planes estratégicos de la PAC. Los Estados miembros tendrían que justificar estas metas ⁽⁶³⁾, pero la propuesta no establece que deban aportar pruebas de la situación de referencia para que la Comisión pueda determinar la ambición de las metas. La Comisión evaluaría estas metas y su justificación durante la aprobación de los planes estratégicos de la PAC. No está claro el modo en que la Comisión llevaría a cabo su evaluación o garantizaría una ambición suficiente, dado que no existirían metas de la UE cuantificadas. El legislador podría incluir, por ejemplo, en la descripción del modo en que la Comisión debería evaluar los planes estratégicos de la PAC ⁽⁶⁴⁾, metas ya establecidas por la UE y compromisos con relación a los objetivos de desarrollo sostenible, como la reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero.

40. La propuesta no explica el modo en que la Comisión llevaría a cabo su evaluación de los planes estratégicos de la PAC. La referencia del artículo 92 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC a la «mayor ambición con relación a los objetivos en materia de medio ambiente y clima» orientaría la evaluación de la Comisión. Sin embargo, queda sin explicación el significado de formulaciones como «intentarán efectuar [...] una mayor contribución global», y «explicarán en sus planes estratégicos de la PAC [...] cómo pretenden efectuar una mayor contribución global». Sigue estando poco claro el modo en que la Comisión podría evaluar o medir dicha ambición.

41. No es posible que un Reglamento pueda anticiparse a todos los futuros retos fundamentales en el caso de una política de gasto diversa y de gran envergadura como la PAC, lo que significa que la Comisión necesitaría disponer de un determinado grado de flexibilidad en la gestión de la política. Sin embargo, esta consideración no explica que los objetivos propuestos de la PAC no estén claramente definidos ni se traduzcan en metas cuantificadas. Sin objetivos claros ni metas cuantificadas, la Comisión no sería capaz de evaluar el rendimiento de la política con respecto a los resultados deseados. Los objetivos claros y específicos deberían suponer el punto de partida de un sistema basado en el rendimiento efectivo.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_es.

⁽⁵⁶⁾ Seguimiento climático (considerando 52 y artículo 87 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC).

⁽⁵⁷⁾ Artículo 87 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁵⁸⁾ Artículo 11 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y las «buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra» del anexo III del mismo Reglamento.

⁽⁵⁹⁾ Véase la ilustración 7 del Informe Especial n.º 31/2016: Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente.

⁽⁶⁰⁾ El «principio de prudencia» es uno de los principios comunes para el seguimiento de la financiación de actividades de mitigación del cambio climático, desarrollados por el grupo conjunto de financiación climática de los bancos multilaterales de desarrollo y el Club Internacional de Financiación del Desarrollo. Según este principio, cuando no existen datos disponibles, es preferible subestimar a sobrestimar la financiación de acciones destinadas a combatir el cambio climático a fin de resolver cualquier incertidumbre.

⁽⁶¹⁾ «Buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra», número 2 del anexo III del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁶²⁾ Por ejemplo, en la evaluación de impacto y en el considerando 16 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁶³⁾ Artículos 96 y 97, y 115 y 116 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁶⁴⁾ Artículo 106, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

Evaluación de los recursos de la PAC**Criterios:**

- 3.1. Los fondos se asignan sobre la base de una evaluación de las necesidades y de los resultados esperados.
- 3.2. Los fondos se emplean en proyectos que puedan aportar un valor añadido europeo significativo.

42. En su evaluación de impacto, la Comisión analizó la asignación de los fondos a diferentes regímenes. Lo hizo simulando el efecto sobre los objetivos de la PAC de diferentes combinaciones de opciones estratégicas y asignaciones de fondos. La evaluación de impacto no estableció una conclusión sobre la mejor opción posible, sino que en general concluyó que resulta complicado un compromiso entre las opciones estratégicas. Por ejemplo, las opciones que incluyen regímenes medioambientales más ambiciosos se asocian con una reducción prevista en la renta de los agricultores.

43. El FEAGA abarcaría las ayudas directas a los agricultores, con el 100 % de la financiación a cargo del presupuesto de la UE. El Feader abarcaría los compromisos medioambientales y climáticos, las inversiones agrícolas y otros proyectos rurales determinados, con la cofinanciación de los Estados miembros. A pesar de la intención inicial de la Comisión de proponer intensidades de financiación en función del valor añadido europeo ⁽⁶⁵⁾, esto no queda reflejado en los niveles de cofinanciación propuestos. Por ejemplo, los regímenes ecológicos estarían financiados al 100 % por la UE ⁽⁶⁶⁾, si bien puede que sean menos ambiciosos que los compromisos medioambientales, que exigirían una cofinanciación del 20 % por parte del Estado miembro ⁽⁶⁷⁾. No existe justificación para mantener esta distinción, ni la terminología de «fondos» separados. Su combinación facilitaría, por ejemplo, establecer la relación del nivel de cofinanciación de la UE con el valor añadido europeo.

44. Los anexos del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC incluyen la propuesta de asignación financiera para cada Estado miembro. La determinación de estas asignaciones no se basa en las necesidades de los Estados miembros ni en los compromisos de producir resultados específicos. Los Estados miembros asignarían fondos a medidas individuales basándose en sus propias evaluaciones de necesidades en los planes estratégicos de la PAC. La **ilustración 4** expone la flexibilidad y restricciones propuestas del presupuesto de la PAC.

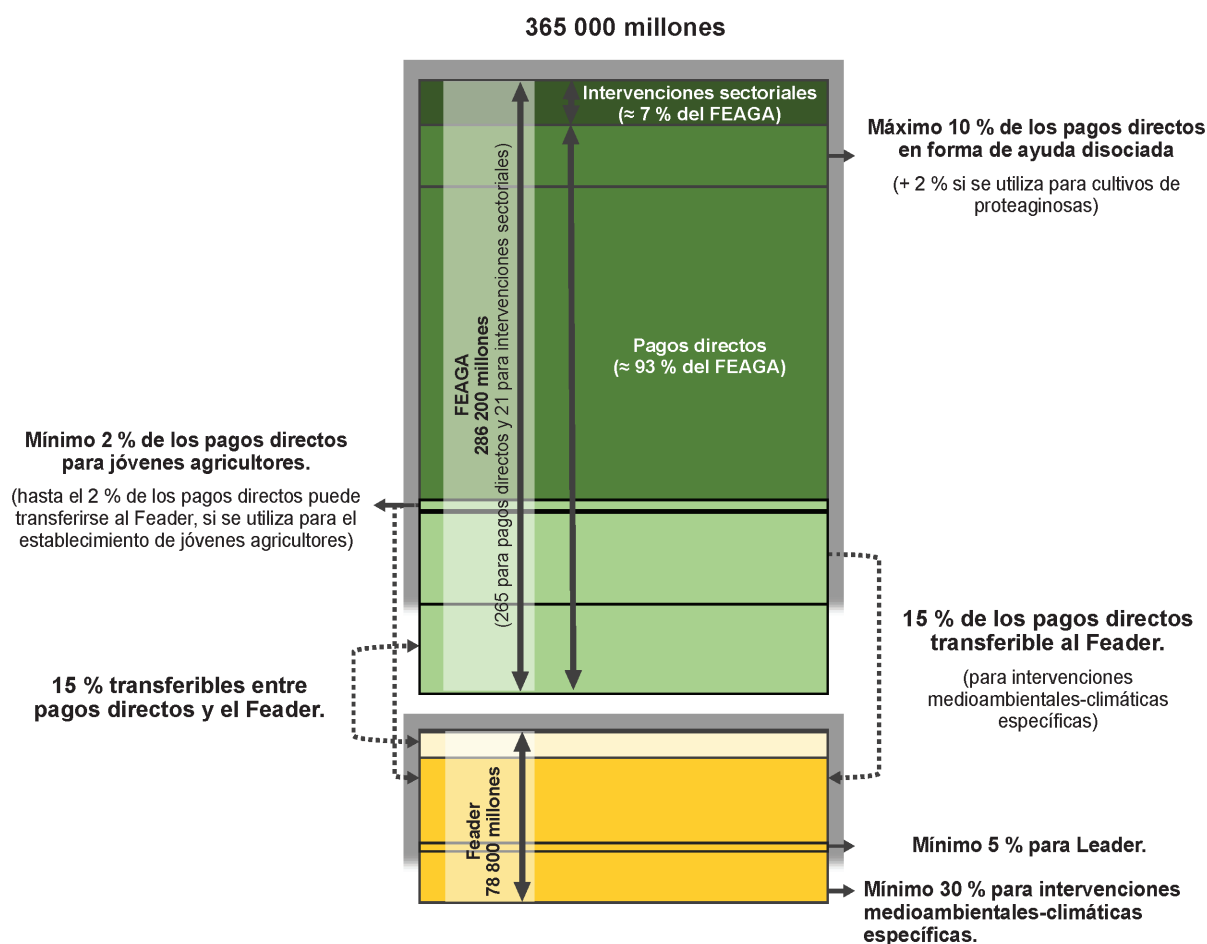
⁽⁶⁵⁾ Véase la página 11 del documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE.

⁽⁶⁶⁾ Los regímenes para el clima y el medio ambiente basados en el artículo 14, apartado 6, letra d), y en el artículo 28 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC son financiados por el FEAGA, de conformidad con el artículo 79, apartado 1, del mismo Reglamento.

⁽⁶⁷⁾ Los compromisos medioambientales y climáticos basados en el artículo 65 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC son financiados hasta un máximo del 80 % por el Feader, de conformidad con el artículo 79, apartado 2, y el artículo 85, apartado 3, del mismo Reglamento.

Ilustración 4

La flexibilidad y las limitaciones del presupuesto de la PAC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los artículos 82, 83 y 86 y los anexos IV a IX del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y de los documentos de trabajo de la Comisión.

45. El Reglamento propone un gasto de al menos el 30 % del Feader⁽⁶⁸⁾ en intervenciones relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático, y al menos el 2 % de la asignación del FEAGA⁽⁶⁹⁾, a la renovación generacional. La asignación de fondos, junto con otros elementos⁽⁷⁰⁾ de la propuesta, reflejan la prioridad concedida a la atracción de jóvenes agricultores y a hacer frente a las debilidades identificadas en el Informe Especial del Tribunal a este respecto⁽⁷¹⁾. La demografía del medio rural difiere ampliamente entre los Estados miembros, pero ninguno de ellos puede llegar a la conclusión de que no son necesarios esfuerzos adicionales para promover la renovación generacional. El hecho de que los fondos de la UE siempre vayan a estar disponibles de forma automática para dichos objetivos, debilita el incentivo que tienen los Estados miembros para hacer uso de otros instrumentos políticos a fin de lograr la renovación generacional.

⁽⁶⁸⁾ Artículo 86, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁶⁹⁾ Artículo 27, apartado 2, y artículo 86, apartado 4, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁷⁰⁾ Por ejemplo, una definición más ambiciosa de «joven agricultor» [artículo 4, apartado 1, letra e)], un aumento del importe máximo de la ayuda para el establecimiento de jóvenes agricultores (considerando 43 y artículo 69), la posibilidad de transferir hasta un 2 % adicional entre el FEAGA y el Feader siempre que se destine a subvenciones para el establecimiento de jóvenes agricultores (artículo 90, apartado 1).

⁽⁷¹⁾ Informe Especial n.º 10/2017: El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz.

46. En su Informe Especial sobre el apoyo a los jóvenes agricultores, el Tribunal recomendaba una mejor orientación de la ayuda, por ejemplo, mediante una especificación más clara de los objetivos de la ayuda y su repercusión prevista en la tasa de relevo generacional y la viabilidad de las explotaciones subvencionadas. En el marco de la propuesta, los Estados miembros pueden decidir utilizar la mayor parte del importe reservado a los jóvenes agricultores para concederles ayuda complementaria a la renta (pagos directos) en lugar de ayuda para su establecimiento. Como demuestra la fiscalización del Tribunal, esta última ofrece más posibilidades para orientar mejor la ayuda a jóvenes agricultores para subvencionarlos, por ejemplo, mejorando la viabilidad de sus explotaciones, introduciendo iniciativas de ahorro de energía y agua, participando en la agricultura ecológica o estableciéndose en zonas más desfavorecidas.

47. La reserva del 30 % de la asignación del Feader para intervenciones que aborden los objetivos medioambientales y climáticos (que ahora excluyen los pagos a zonas con limitaciones naturales) puede actuar como incentivo para aumentar el gasto en estos objetivos. También podría ayudar a este respecto la posibilidad que tienen los Estados miembros de transferir fondos del FEAGA al Feader para subvencionar compromisos medioambientales y climáticos financiados al 100 % por la UE. Los Estados miembros no tendrían que asignar fondos a los regímenes ecológicos introducidos en el marco del FEAGA. Estos regímenes estarían sujetos a una fijación de límites obligatoria para los pagos al agricultor ⁽⁷²⁾, lo que significa que los agricultores que reciben ayuda básica a la renta en un nivel cercano o superior al umbral no tendrían ningún incentivo para emprender tales regímenes ecológicos.

48. La propuesta de la PAC no parece dar continuidad a la necesidad de colmar la brecha de inversión en el sector agrícola y aprovechar el presupuesto de la UE ⁽⁷³⁾. No ofrece ningún incentivo específico para un aumento del uso de instrumentos financieros.

49. Para terminar, en el marco de la propuesta, los fondos de la UE no seguirían una asignación basada en la evaluación de las necesidades de la Unión y los resultados previstos. Cada Estado miembro asignaría su dotación financiera preestablecida a intervenciones específicas sobre la base de su propia evaluación de necesidades específicas, si bien dichas asignaciones seguirían estando sometidas a diversas restricciones considerables. La propuesta no ofrece un mecanismo para aumentar los porcentajes de cofinanciación de la UE para medidas con un mayor valor añadido europeo.

Evaluación de los procesos de la PAC

Criterios:

- 4.1. La política se ejecuta por medio de instrumentos eficaces con respecto a los costes y basados en pruebas sólidas.
- 4.2. Existe coherencia entre la PAC y otras políticas de la UE, y entre los distintos instrumentos de la PAC.
- 4.3. Las normas de ejecución son sencillas y no ponen en peligro la eficacia con respecto a los costes.
- 4.4. Se proponen disposiciones adecuadas para la transición al nuevo modelo de aplicación.

Rentabilidad

50. La evaluación de impacto no incluye un análisis de la rentabilidad de las opciones estratégicas consideradas, si bien sí evalúa la eficacia de los diferentes instrumentos en cuanto al logro de los objetivos de la PAC.

51. La Comisión propone regular los tipos de pagos que pueden realizar los Estados miembros a los beneficiarios finales ⁽⁷⁴⁾. La propuesta establece que los Estados miembros pueden diseñar regímenes de pagos basados en resultados para alentar a los agricultores a lograr una mejora significativa de la calidad del medio ambiente, a mayor escala y de una manera cuantificable ⁽⁷⁵⁾. La propuesta no permitiría el uso de pagos basados en resultados a las beneficiarias para otros objetivos en el sentido del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC), aplicable a los Fondos Estructurales ⁽⁷⁶⁾. El Tribunal no entiende el motivo de no ampliar esta opción a todos los compromisos de gestión introducidos en el mismo artículo.

⁽⁷²⁾ Artículos 14, 15 y 29 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁷³⁾ Artículo 75 y considerandos 16 y 42 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁷⁴⁾ Artículo 77 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁷⁵⁾ Artículo 65, apartado 7, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁷⁶⁾ Financiación no vinculada a los costes (artículo 46 del RDC).

52. Un mayor grado de subsidiariedad podría ayudar a los Estados miembros a definir intervenciones mejor orientadas a sus necesidades específicas. Sin embargo, tal como la propia Comisión identificó en su evaluación de impacto ⁽⁷⁷⁾, disponer de criterios de subvencionabilidad variables podría poner en peligro la garantía de igualdad de condiciones, cuya importancia constituye un mensaje clave surgido de la consulta pública ⁽⁷⁸⁾. Por ejemplo, la propuesta no incluye ninguna definición de la durabilidad ⁽⁷⁹⁾ de las operaciones ⁽⁸⁰⁾, lo que significa que cada Estado miembro podría realizar una definición diferente (a menos que esta se aborde durante la evaluación de los planes estratégicos de la PAC por parte de la Comisión, véase el apartado 58).

53. La propuesta exigiría a los Estados miembros que definieran el concepto de «agricultor genuino» ⁽⁸¹⁾. En el marco de las normas vigentes, los Estados miembros pueden optar por no pagar ayudas a personas cuyas actividades agrarias constituyan solo una parte insignificante del total de su actividad económica, o cuyo principal objeto empresarial no sea la agricultura. En el marco de la nueva propuesta, esta opción se convertiría en norma general. Correspondería a los Estados miembros diseñar criterios objetivos y no discriminatorios que resulten eficaces para orientar la ayuda ⁽⁸²⁾ a «agricultores genuinos» sin que se generen costes administrativos desmesurados. Sobre la base de su trabajo reciente (véase el **recuadro 5**), el Tribunal prevé que los Estados miembros podrían encontrar dificultades para formular una definición que integrara una buena relación eficacia-costes.

Recuadro 5 – El concepto de «agricultor genuino» en el período actual

En un intento de mejorar la orientación de la ayuda directa de la UE a los agricultores activos, la reforma de la PAC de 2013 introdujo una lista negativa con el fin de excluir a beneficiarios cuya función primaria no fuera la agricultura ⁽⁸³⁾. El Tribunal encontró ⁽⁸⁴⁾ que esta lista solo resultó parcialmente eficaz y representó una importante carga administrativa para los organismos pagadores. Teniendo en cuenta estas dificultades, el Consejo y el Parlamento acordaron que, a partir de 2018, los Estados miembros podrían decidir si reducen los criterios mediante los cuales los solicitantes pueden demostrar su situación de «agricultores activos», o suspender la aplicación de la «lista negativa». Esta modificación se justifica por la preocupación que suscita que las dificultades y los costes administrativos derivados de aplicar la cláusula de agricultor activo superen el beneficio de excluir a un número muy limitado de beneficiarios inactivos de los regímenes de ayudas directas.

Coherencia

54. Uno de los cambios esenciales de la propuesta para la PAC posterior a 2020 es la programación combinada del FEAGA y el Feader en un único plan estratégico de la PAC global. Esto podría ayudar a garantizar la coherencia entre los diferentes instrumentos de la PAC.

55. Sin embargo, el Tribunal critica la complejidad que supone disponer de varios instrumentos paralelos para abordar cuestiones en materia de medio ambiente y de clima en el período actual ⁽⁸⁵⁾. Si bien la propuesta eliminaría la ecologización, la introducción de regímenes ecológicos significaría que todavía habría tres instrumentos medioambientales diferentes ⁽⁸⁶⁾:

— «condicionalidad» de los pagos directos (artículo 11);

⁽⁷⁷⁾ Evaluación de impacto, anexo 4, página 71.

⁽⁷⁸⁾ Consulta pública de la Comisión Europea: «Modernización y simplificación de la política agrícola común (PAC)» HITOS DESTACADOS.

⁽⁷⁹⁾ El Tribunal define «durabilidad» «como la capacidad de un proyecto para mantener sus beneficios durante un tiempo prolongado después de su finalización» en el Informe Especial n.º 8/2018: Apoyo de la UE a las inversiones productivas en empresas: es preciso un mayor hincapié en la durabilidad.

⁽⁸⁰⁾ El RDC [artículo 59 de la propuesta de RDC COM(2018) 375 final] incluye asimismo un requisito de durabilidad de cinco años.

⁽⁸¹⁾ El artículo 4, apartado 1, letra d), del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC exige a los Estados miembros que definan el concepto de «agricultores genuinos» en sus planes estratégicos de la PAC «de tal modo que quede garantizado que no se conceden ayudas a la renta a aquellos cuya actividad agraria constituye solo una parte insignificante de la totalidad de sus actividades económicas, o cuya principal actividad económica no sea agraria, pero sin excluir de la ayuda a los agricultores pluriactivos; la definición permitirá determinar qué agricultores no se consideran genuinos, sobre la base de elementos tales como pruebas de ingresos, insumos de trabajo en la explotación, objeto de la empresa y/o inclusión en los registros».

⁽⁸²⁾ La definición se usaría para la ayuda básica a la renta en el marco del artículo 16, apartado 2, y el artículo 17, apartado 3, los regímenes ecológicos de conformidad con el artículo 28, la ayuda a la renta asociada en el marco del artículo 29, los pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas en el marco del artículo 66, y los instrumentos de gestión de riesgos de conformidad con el artículo 70 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁸³⁾ Como aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de agua, servicios inmobiliarios o personas que gestionen instalaciones deportivas y recreativas permanentes.

⁽⁸⁴⁾ Informe Especial n.º 10/2018: El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.

⁽⁸⁵⁾ Por ejemplo, Informe Especial n.º 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental.

⁽⁸⁶⁾ Propuestos en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

- regímenes ecológicos financiados por el FEAGA (artículo 28);
- compromisos medioambientales, climáticos y demás compromisos de gestión financiados por el FEAGA (artículo 65).

56. La «condicionalidad» sustituiría el sistema de condicionalidad y ecologización. Tendría un mayor alcance que el sistema anterior, extendiéndose a todos los beneficiarios (sin excepciones para pequeñas explotaciones agrícolas), e incluyendo nuevos requisitos, como la rotación de cultivos obligatoria con el fin de mejorar la protección y la calidad del suelo. A pesar del uso del término «condicionalidad», los pagos directos no estarían condicionados al cumplimiento de este conjunto de requisitos básicos medioambientales y climáticos. En su lugar, los Estados miembros impondrían sanciones administrativas a los beneficiarios que no cumplieren estos requisitos⁽⁸⁷⁾.

57. De hecho, la incorporación de requisitos en materia de ecologización en la condicionalidad podría reducir su efecto disuasorio. En el Informe Especial n.º 5/2011, el Tribunal recomendó que debía reforzarse el efecto disuasorio de las reducciones de los pagos por no cumplir las obligaciones de condicionalidad. En su lugar, la Comisión propone un sistema de sanciones basado en el actual sistema de condicionalidad; véase el **recuadro 6** para ver un ejemplo.

Recuadro 6 – Ejemplo de consecuencias en el marco de la condicionalidad en comparación con la ecologización

La propuesta incluye tanto porcentajes mínimos de control (que oscilan entre el 5 % y el 1 %) ⁽⁸⁸⁾ como sanciones. De conformidad con el marco de ecologización actual, un agricultor que no respete los objetivos de diversificación de cultivos puede enfrentarse a una reducción de hasta el 50 % (en caso de no existir diversificación alguna) del pago de ecologización para tierras de cultivo, con una sanción administrativa adicional de hasta el 25 % del pago de ecologización. En el marco de la propuesta de la Comisión, la rotación de cultivos ⁽⁸⁹⁾, integrada en el marco de condicionalidad, sustituiría la diversificación de cultivos. Como resultado, la sanción por incumplimiento del requisito de rotación de cultivos por negligencia sería generalmente del 3 % del pago total, de conformidad con el artículo 86, apartado 2, del Reglamento horizontal ⁽⁹⁰⁾.

58. Los Estados miembros definirían sus normas nacionales para la condicionalidad en sus planes estratégicos de la PAC, aunque, a diferencia del período actual, la Comisión aprobaría estas normas ⁽⁹¹⁾. Al hacerlo, sería importante que la Comisión aplicase criterios claros y objetivos.

59. Mientras que la propuesta de regímenes de pagos por compromisos de gestión medioambientales y climáticos ⁽⁹²⁾ es similar al actual régimen de pagos agroambientales, los regímenes ecológicos ⁽⁹³⁾ constituirían una nueva intervención medioambiental. Estos dos regímenes compartirían los mismos objetivos y la propuesta establece incluso que los Estados miembros deben garantizar que no se superponen. Tal como ha señalado anteriormente el Tribunal ⁽⁹⁴⁾, dicha duplicación aumenta la complejidad, puesto que los Estados miembros tendrían que desarrollar disposiciones complejas para garantizar que los regímenes van más allá de los requisitos de condicionalidad ⁽⁹⁵⁾, aunque evitaría el riesgo de doble financiación.

⁽⁸⁷⁾ Artículo 11 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁸⁸⁾ Artículo 31 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión (DO L 227 de 31.7.2014, p. 69) y el artículo 84, apartado 3, letra d), del Reglamento horizontal, respectivamente.

⁽⁸⁹⁾ «Buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra», número 8 del anexo III del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁹⁰⁾ En caso de incumplimiento intencionado, el porcentaje sería superior y, de conformidad con el artículo 86, apartado 4, del Reglamento horizontal, podría alcanzar hasta el 100 %.

⁽⁹¹⁾ Artículo 106, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁹²⁾ Artículo 65 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁹³⁾ Artículo 28 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁹⁴⁾ Informe Especial n.º 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental.

⁽⁹⁵⁾ Artículos 11 y 12 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

60. Asimismo, mientras que los compromisos medioambientales y climáticos se extienden por lo general en un período de 5 a 7 años ⁽⁹⁶⁾ para alcanzar un incremento de los beneficios medioambientales y climáticos, los regímenes ecológicos no impondrán requisitos para que las acciones tuvieran una duración superior a un año ⁽⁹⁷⁾. Si bien pueden alcanzarse algunos beneficios con los regímenes anuales, los compromisos que se extienden durante varios años son necesarios para alcanzar determinados beneficios medioambientales y climáticos, por ejemplo, el incremento de la materia orgánica del suelo o el aumento de la captura de carbono).

Simplificación

61. La propuesta consolidaría los cinco Reglamentos actuales en tres (véase el apartado 16). Disponer de tres Reglamentos con diferentes referencias cruzadas dificulta la lectura del texto legislativo (véase el **recuadro 7**).

Recuadro 7- Ejemplo de referencias cruzadas en la propuesta

El artículo 101 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece la información que los Estados miembros deben ofrecer en sus planes estratégicos de la PAC en relación con los «sistemas de gobernanza y coordinación». Sin embargo, los criterios para estos sistemas se establecen en el Reglamento horizontal.

El enunciado título VII del Reglamento sobre los planes estratégicos de la CAP es «Seguimiento, presentación de informes y evaluación», mientras que el Reglamento horizontal cubre «la financiación, la gestión y el seguimiento». El artículo 121, apartado 7, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece que la Comisión llevará a cabo una liquidación anual del rendimiento, conforme al artículo 52 del Reglamento horizontal. El artículo 121, apartado 9, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC abarca la presentación de informes de rendimiento anuales y hace referencia a los planes de acción de conformidad con el artículo 39, apartado 1, del Reglamento horizontal. El artículo 39, apartado 1, del Reglamento horizontal relativo a la «suspensión de los pagos en relación con el seguimiento plurianual del rendimiento» a su vez, hace referencia a los artículos 115 y 116, y el artículo 39, apartado 2, al artículo 121, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. Además de las numerosas referencias cruzadas que dificultan la lectura del texto, la mezcla de los conceptos de anual y plurianual resulta confusa. Del mismo modo, también resultan confusos los objetivos del marco de rendimiento; en ocasiones hacen referencia a la evaluación de «la PAC» [artículo 166, letra a)] y en ocasiones a los «planes estratégicos de la PAC [artículo 116, letras c) y d)].

Los artículos 84 y 85 del Reglamento horizontal se refieren al sistema de control y las sanciones en el marco de la condicionalidad, cuyas condiciones se establecen en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. El artículo 86 del Reglamento horizontal hace referencia al cálculo de las sanciones administrativas previstas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

62. La propuesta incluye simplificaciones, como la de disponer de un plan por Estado miembro ⁽⁹⁸⁾ y de un comité de seguimiento ⁽⁹⁹⁾. El mantenimiento de la actual estructura de organismos pagadores, organismos de coordinación, autoridades competentes y organismos de certificación ⁽¹⁰⁰⁾ ayudaría a salvaguardar la coherencia y la estabilidad. La Comisión también propone mantener sistemas como el sistema integrado de gestión y control y el sistema de identificación de parcelas.

63. La UE introdujo inicialmente los pagos directos basados en derechos calculados sobre los niveles de producción anteriores para compensar a los agricultores por las caídas previstas de los precios de los alimentos durante anteriores reformas de la PAC. En el marco de la propuesta, los derechos de pago no serían obligatorios, lo que introduce la opción de pagos a tipo fijo por hectárea para todos los Estados miembros sin ninguna obligación de utilizar los derechos ⁽¹⁰¹⁾. Esto supondría una simplificación considerable en los Estados miembros que aplican actualmente el régimen de pago básico, dadas las normas y cálculos complejos que suelen acompañar a los derechos.

⁽⁹⁶⁾ Artículo 65, apartado 8, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁹⁷⁾ Artículo 28 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽⁹⁸⁾ En comparación con 118 programas de desarrollo rural durante el período 2014-2020.

⁽⁹⁹⁾ El artículo 111 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece de forma clara que los Estados miembros deben crear un comité de seguimiento de la ejecución del plan estratégico de la PAC. El considerando 70 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC también menciona la fusión del Comité de Desarrollo Rural y el Comité de Pagos Directos en un único comité de seguimiento. En el período actual, el artículo 47 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 exige que los Estados miembros creen un comité encargado del seguimiento de la ejecución del programa.

⁽¹⁰⁰⁾ Si bien los organismos siguen siendo los mismos, en particular la función de los organismos de certificación experimentaría un cambio (véase la **ilustración 9** y el apartado 89).

⁽¹⁰¹⁾ En el marco de las normas vigentes, 18 Estados miembros que aplican el régimen de pago básico utilizan derechos de pago, mientras que los restantes 10 Estados miembros aplican un sistema similar sin derechos (el régimen de pago único por superficie).

64. La propuesta dejaría de lado algunos requisitos de la UE, lo que podría afectar positivamente a la simplificación pero de forma negativa a la buena gestión financiera. Por ejemplo:

- La propuesta abriría⁽¹⁰²⁾ la posibilidad a los Estados miembros de financiar el IVA, que actualmente no es subvencionable. La financiación del IVA no supondría un uso eficaz de los fondos de la UE, puesto que no contribuiría a los objetivos de la UE, sino que repercutiría simplemente en el propio presupuesto de los Estados miembros⁽¹⁰³⁾.
- En contraste con el período actual, la propuesta permitiría la financiación de proyectos iniciados antes de la fecha de presentación de la solicitud⁽¹⁰⁴⁾, lo que aumentaría el riesgo de pérdida de eficiencia.

65. Algunas de las disposiciones de la propuesta aumentan la complejidad. Por ejemplo, el artículo 15 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece el modo en que se reducirían los importes de los pagos directos. El Tribunal propone que se clarifique esta disposición, puesto que no establece de forma explícita el importe que deberían deducir los Estados miembros en el caso del trabajo no remunerado. Por un lado, el apartado 2, letra a), de este artículo indica que los Estados miembros deben deducir los salarios, los impuestos y las contribuciones sociales declarados por el agricultor. Por otro, el párrafo final del artículo 15, apartado 2, hace referencia al cálculo sobre la base de los salarios ordinarios medios. Incluso si se clarificase esta disposición, su aplicación sería compleja.

66. En resumen, los instrumentos elegidos no siempre reflejan las opciones más rentables. Por ejemplo, la combinación de los regímenes medioambientales y la diferenciación de la cofinanciación para intervenciones sobre la base de su valor añadido europeo (véase el apartado 43) podría reducir la carga administrativa sin poner en peligro el uso efectivo de los fondos de la UE. No obstante, la propuesta simplificaría diversos aspectos de la PAC y la introducción del plan estratégico de la PAC podría ayudar a crear sinergias entre los diferentes instrumentos de la misma. La Comisión todavía no ha establecido los mecanismos de gestión para la transición al nuevo modelo de aplicación. Por lo tanto, es demasiado pronto para evaluarlos.

67. Entre los principales retos a los que se enfrenta la Comisión a la hora de aprobar los planes estratégicos de la PAC se encuentran los relacionados con la garantía de igualdad de condiciones y un nivel suficiente de ambición. La propuesta no incluye detalles sobre el modo en que la Comisión evaluaría estos planes⁽¹⁰⁵⁾. El Tribunal quiere insistir en la importancia de que la Comisión sea transparente en sus expectativas por lo que se refiere al contenido y la calidad del plan estratégico de la PAC y, a ser posible, debería publicar una plantilla de plan estratégico de la PAC y los criterios para su evaluación en un acto de ejecución.

Vinculación de recursos, realizaciones, resultados e impactos de la PAC

Criterios:

- 5.1. Un sistema de rendimiento eficaz establece un vínculo entre los objetivos de la política y sus realizaciones, resultados e impactos.
- 5.2. Existe un vínculo claro entre el dinero abonado con cargo al presupuesto de la UE y la consecución de los objetivos de rendimiento acordados.
- 5.3. Se realiza un seguimiento de los resultados de la política y de los factores exógenos pertinentes y, si es necesario, se aplican ajustes a la política.

⁽¹⁰²⁾ El artículo 68, apartado 3, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC dispone que los Estados miembros establecerán una lista de inversiones y categorías de gastos no subvencionables y establece los requisitos mínimos de dicha lista. El IVA no se menciona en este artículo.

⁽¹⁰³⁾ Aunque la financiación del IVA recuperable se ajustaría a la propuesta de RDC de la Comisión en otros ámbitos políticos, iría en contra de los principios aplicables a la gestión directa de conformidad con el artículo 186 del Reglamento financiero.

⁽¹⁰⁴⁾ Artículo 73, apartado 5, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹⁰⁵⁾ El artículo 106, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC incluye una descripción avanzada del proceso de aprobación.

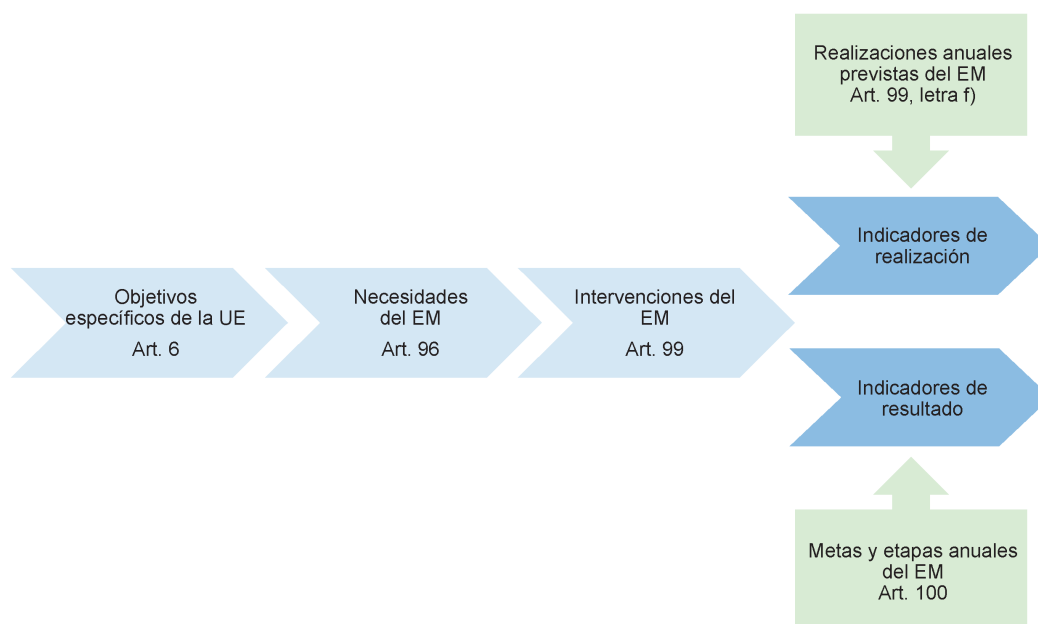
Concepción del sistema de rendimiento

68. En la propuesta, con frecuencia la relación entre recursos y realizaciones, y entre resultados e impactos, también a nivel de los beneficiarios finales, no es suficientemente clara o no está demostrada (por ejemplo, los pagos directos, véase el apartado 33). A pesar de la tentativa de cambio hacia un modelo de aplicación basado en el rendimiento, el vínculo entre los objetivos, las actuaciones particulares y los indicadores sigue siendo vago en la propuesta.

69. La propuesta no vincula los tipos de intervenciones a los objetivos. En sus planes estratégicos de la PAC, los Estados miembros identificarían las necesidades para cada uno de los «objetivos específicos» de la PAC ⁽¹⁰⁶⁾. Sobre la base de su evaluación de necesidades, los Estados miembros definirían las intervenciones pertinentes y los correspondientes indicadores de realización y de resultado ⁽¹⁰⁷⁾ (véase la **ilustración 5**).

Ilustración 5

El vínculo entre los objetivos de la UE y los indicadores



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

70. La Comisión propone indicadores comunes de rendimiento en el anexo I del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. Estos indicadores serían un elemento fundamental del sistema de rendimiento, pero no han sido desarrollados plenamente todavía. La Comisión reconoce que «serían precisas nuevas inversiones a fin de desarrollar los indicadores adecuados» ⁽¹⁰⁸⁾. La Comisión elaboraría actos de ejecución sobre el contenido del marco de rendimiento ⁽¹⁰⁹⁾, que incluirían más definiciones de los indicadores.

71. El Tribunal ha revisado estos indicadores, teniendo en cuenta las definiciones presentadas en la **ilustración 6**. La pertinencia y calidad de los indicadores propuestos es diversa, y el Tribunal ha incluido sus comentarios detallados sobre los mismos en el **anexo I**. Únicamente aquellos indicadores de realización que contribuyen claramente a los objetivos establecidos resultan significativos. La mayoría de los indicadores de resultados reflejarían, en realidad, la realización, y diversos «indicadores de impacto» no abordan repercusiones reales.

⁽¹⁰⁶⁾ Artículo 96, letra b), del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

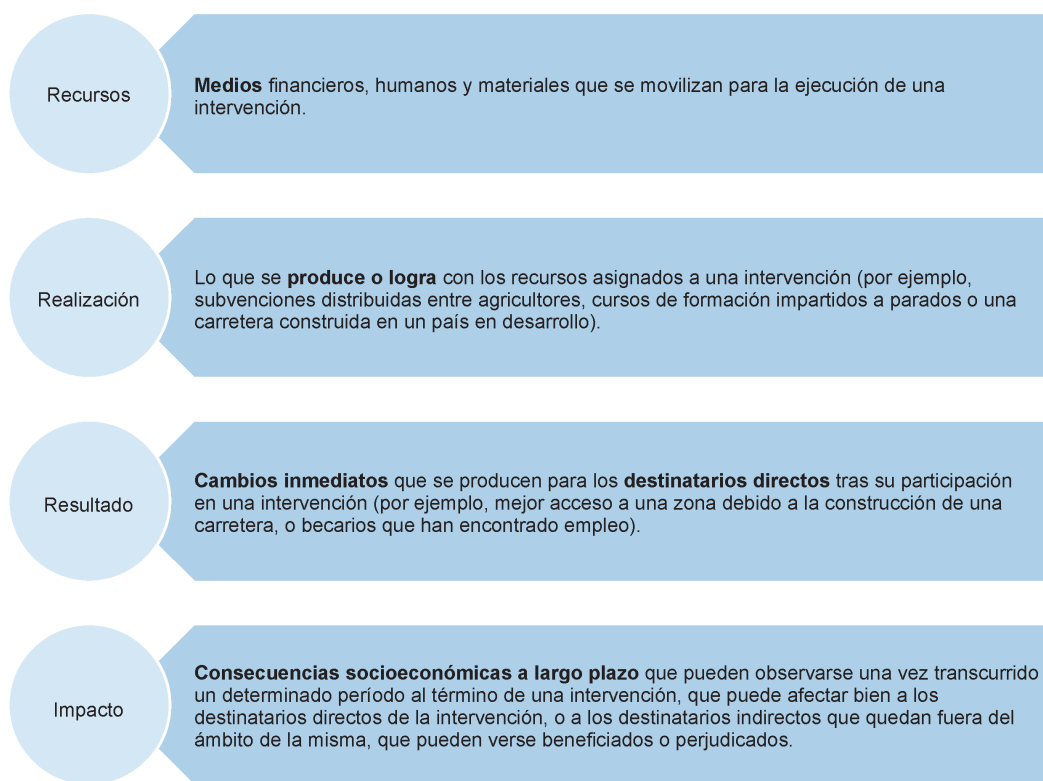
⁽¹⁰⁷⁾ Artículo 91 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹⁰⁸⁾ Página 9 de la exposición de motivos.

⁽¹⁰⁹⁾ Artículo 120 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

Ilustración 6

Definición de recurso, realización, resultado e impacto



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, Manual de auditoría de gestión.

Vincular los fondos abonados al rendimiento alcanzado

72. La medición del rendimiento (realización y resultados) en los Estados miembros, con posibles consecuencias financieras, puede servir de incentivo para que los Estados miembros alcancen sus objetivos. Sin embargo, en un sistema de este tipo, la calidad de los indicadores y la fiabilidad de los datos de seguimiento es fundamental. Tanto el Tribunal⁽¹¹⁰⁾ como el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión⁽¹¹¹⁾ han criticado el marco común actual de seguimiento y evaluación.

73. La propuesta no deja claro si los Estados miembros podrían desarrollar sus propios indicadores, además de los indicadores comunes, para medir el rendimiento (véase el apartado 70). Parece que en el artículo 97, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC se da por supuesto al mencionar los «indicadores de resultados específicos del plan estratégico de la PAC». Sin embargo, este tipo de indicador no se menciona en el contenido del marco de rendimiento descrito en el artículo 115, apartado 2, letra a), del mismo Reglamento, y el artículo 91 establece que los Estados miembros definirán sus metas sobre la base de indicadores comunes.

⁽¹¹⁰⁾ Por ejemplo, en el capítulo 3 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2015, en el capítulo 3 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016, el Informe Especial n.º 12/2013: ¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?, en el Informe Especial n.º 12/2015: La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento, en el Informe Especial n.º 1/2016: ¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?, en el Informe Especial n.º 31/2016: Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente, y en el Informe Especial n.º 1/2017: Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000; Informe Especial n.º 2/2017: Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas; el Informe Especial n.º 10/2017: El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz; el Informe Especial n.º 16/2017: Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados; Informe Especial n.º 5/2018: Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica.

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final, Informe anual del SAI para 2016.

74. Ofrecer financiación procedente de más de un programa para «inversión territorial integrada»⁽¹¹²⁾ podría ayudar en la creación de sinergias entre ámbitos políticos. Sin embargo, las autoridades de gestión tendrían que garantizar que las operaciones, realizaciones y resultados relacionados con dichas inversiones pueden ser identificados. Dado que no alcanzar las realizaciones y los resultados podría tener consecuencias financieras en los pagos de la PAC, es fundamental atribuir estas realizaciones y estos resultados al fondo adecuado. Además, sigue sin estar claro el modo en que los Estados miembros notificarían la realización y los resultados de las inversiones financiadas por más de un fondo. Mientras que la propuesta de la PAC establece que el dictamen del organismo de certificación tendría que abordar la fiabilidad de los informes presentados sobre el rendimiento⁽¹¹³⁾, en el RDC no se prevén disposiciones similares sobre la fiabilidad de los indicadores para otros ámbitos políticos. Esto podría generar una duplicación de informes sobre las realizaciones y los resultados alcanzados, un aspecto que los organismos de certificación deberían tener en cuenta en sus evaluaciones.

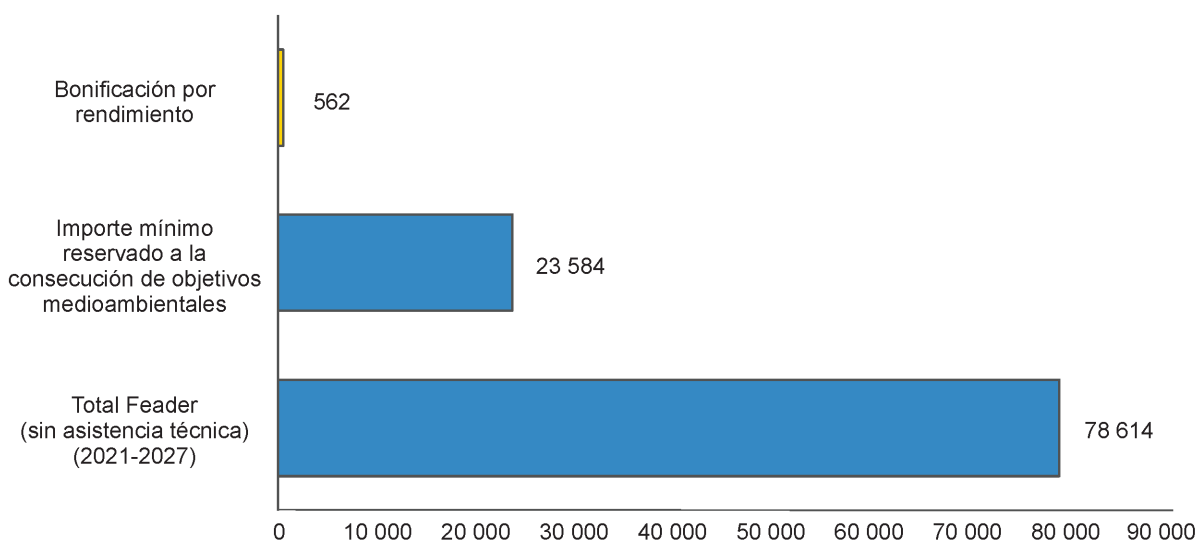
75. Los Estados miembros presentarían anualmente un informe sobre la consecución de la realización y los resultados. La Comisión compararía las realizaciones con el gasto declarado⁽¹¹⁴⁾ y los resultados con las metas establecidas en los planes estratégicos de la PAC⁽¹¹⁵⁾. Si las realizaciones notificadas se encontrasen significativamente por debajo de la cantidad correspondiente de gasto declarado (una diferencia superior al 50 %)⁽¹¹⁶⁾, la Comisión podría suspender o reducir⁽¹¹⁷⁾ los pagos a los Estados miembros. Si los Estados miembros no alcanzasen las metas para los resultados, la Comisión podría exigirles que elaboren planes de acción. Podría también suspender los pagos o, como último recurso, reducirlos.

76. La pertinencia y calidad de los indicadores no es uniforme (véase el apartado 71). Para la mayor parte del gasto, la Comisión realizaría los pagos a los Estados miembros basándose en los beneficiarios y hectáreas subvencionados. En tales circunstancias, parece poco probable que se produzca una diferencia de más del 50 % entre las realizaciones y el gasto. Desde el punto de vista del Tribunal, en el marco de la propuesta, la mayor parte de los pagos no se llevaría a cabo basándose en el rendimiento, puesto que los Estados miembros no recibirían pagos por la consecución de las metas de rendimiento.

77. Para el nuevo período, la Comisión propone sustituir la reserva de rendimiento introducida en el período actual por una bonificación por rendimiento por la consecución de metas en materia de medio ambiente y cambio climático. Dado el impacto financiero limitado de esta bonificación por rendimiento (véase la **ilustración 7**), parece poco probable que sirva de incentivo para que los Estados miembros alcancen dichas metas.

Ilustración 7

Valor agregado de la bonificación por rendimiento en millones de euros frente al importe reservado a pagos medioambientales y el importe total propuesto del presupuesto del Feader



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los artículos 86, 123 y 124 y el anexo IX del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹¹²⁾ Artículo 2, apartado 2, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, artículo 24 de la propuesta de RDC COM(2018) 375 final.

⁽¹¹³⁾ Artículo 11, apartado 1, letra c), del Reglamento horizontal.

⁽¹¹⁴⁾ Liquidación anual del rendimiento de los indicadores de realización: artículos 38 y 52, apartado 2, del Reglamento horizontal.

⁽¹¹⁵⁾ Seguimiento plurianual del rendimiento para indicadores de resultados: Artículo 39 del Reglamento horizontal.

⁽¹¹⁶⁾ De conformidad con el artículo 38, apartado 2, del Reglamento horizontal, si «... la diferencia entre el gasto declarado y el importe correspondiente a la realización notificada de que se trate es superior al 50 % y el Estado miembro no pueda ofrecer razones debidamente justificadas...».

⁽¹¹⁷⁾ Mediante la adopción de un acto de ejecución de conformidad con el artículo 52 del Reglamento horizontal.

Seguimiento del rendimiento de la política y los factores exógenos pertinentes

78. Además del examen anual del rendimiento llevado a cabo por la Comisión y la liquidación anual del rendimiento de las realizaciones y resultados notificados por los Estados miembros, la Comisión mediría el rendimiento de cada plan estratégico de la PAC y de la PAC en su conjunto. Los Estados miembros tendrían que efectuar evaluaciones exhaustivas de sus planes estratégicos de la PAC ⁽¹¹⁸⁾, y la Comisión llevaría a cabo evaluaciones intermedias y *ex post* ⁽¹¹⁹⁾, más allá de su examen anual del rendimiento y sin consecuencias en los pagos a los Estados miembros.

79. En estas evaluaciones, la Comisión valoraría los indicadores de impacto ⁽¹²⁰⁾ basándose en fuentes de datos exógenas y no en los informes de los Estados miembros. Los factores exógenos dificultan la medición del impacto directo de la política. Por consiguiente, las evaluaciones de los indicadores de impacto no pueden vincularse directamente con el impacto de la política en las intervenciones financiadas a través de los planes estratégicos de la PAC.

80. Para finalizar, el Tribunal no considera que el modelo propuesto sea un sistema de gestión del rendimiento efectivo. Los objetivos de la política no pueden vincularse claramente a las intervenciones ni a sus realizaciones, resultados e impactos. Las grandes diferencias en la consecución de las metas tendrían poco impacto en la financiación de la UE. Los resultados y el impacto de las políticas financiadas por el presupuesto de la UE no estarían claros. La presentación de los elementos propuestos en un marco coherente, (véase el **anexo II**) sería útil para el examen de su alcance y coherencia.

Evaluación de la rendición de cuentas de la PAC

Criterio:

6.1. Existe una cadena firme de rendición de cuentas y fiscalización.

81. Un cambio decisivo hacia el rendimiento, con un sistema de gestión del rendimiento sólido, podría reforzar el nivel de rendición de cuentas, si bien no eliminaría la necesidad de comprobar que los beneficiarios cumplen las condiciones para la recepción de las ayudas (un elemento fundamental de la legalidad y la regularidad). A juicio del Tribunal, es necesario un sistema sólido de garantía externa para velar por el cumplimiento de las normas y condiciones aplicables. Dadas las características del método de aplicación propuesto y las limitaciones del modelo de rendimiento propuesto (véase por ejemplo el apartado 76), es probable que las propuestas conduzcan a un marco de rendición de cuentas debilitado.

Subvencionabilidad

82. La redefinición de subvencionabilidad de los pagos de la PAC en la UE constituiría uno de los cambios esenciales de la propuesta. La Comisión afirma que la subvencionabilidad de los pagos debería dejar de depender de la legalidad y la regularidad de los pagos a los beneficiarios individuales ⁽¹²¹⁾. En el marco de la propuesta, los pagos de los Estados miembros serían subvencionables con cargo a fondos de la UE siempre que presentaran el nivel de realización correspondiente y que se efectuaran de conformidad con los sistemas de gobernanza aplicables. Esto tendría importantes repercusiones en la cadena de fiscalización.

83. La **ilustración 8** expone los criterios de subvencionabilidad propuestos para la financiación de la UE de la PAC y el alcance de la cobertura de los gastos de la PAC.

⁽¹¹⁸⁾ Artículo 126, apartado 7, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹¹⁹⁾ Artículo 127 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹²⁰⁾ En el anexo I del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC se proponen indicadores comunes de impacto.

⁽¹²¹⁾ Considerando 25 y artículo 35 del Reglamento horizontal.

Ilustración 8

Criterios de subvencionabilidad de la UE propuestos para el gasto de la PAC

Criterios de subvencionabilidad de la UE propuestos	Cobertura en función de la propuesta	Posible cobertura alternativa
a) efectuado por organismos pagadores autorizados,	100 % de la PAC	
b) efectuado de conformidad con las normas de la Unión aplicables, o	Gasto cubierto por el Reg. (UE) n.º 1308/2013. -> 2 % de la PAC	100 % de la PAC (si se sustituye «o» por «y»)
c) por lo que se refiere a los tipos de intervención contemplados en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC: i) se correspondan con la realización notificada, y ii) se hayan efectuado de conformidad con los sistemas de gobernanza aplicables y no se extiendan a las condiciones de admisibilidad de los beneficiarios individuales establecidas en los planes estratégicos nacionales de la PAC.	Gasto cubierto por el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. -> 98 % de la PAC	Gasto cubierto por el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC. -> 98 % de la PAC

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 35 del Reglamento horizontal.

84. En virtud de la propuesta, únicamente un parte reducida del gasto de la PAC tendría que efectuarse «de conformidad con las normas de la Unión aplicables» de acuerdo con el artículo 35, letra b), del Reglamento horizontal. El artículo 35, letra c), sería aplicable a la mayoría del gasto de la PAC. El legislador debería considerar si las normas de la Unión son pertinentes para toda la financiación de la UE y, en caso afirmativo, modificar el artículo 35, letra b), para que abarque todo el gasto de la PAC⁽¹²²⁾. De conformidad con la propuesta, la legalidad y la regularidad presentan dos dimensiones: el respeto de las normas de la Unión aplicables [artículo 35, letra b)] y la consecución de resultados de conformidad con los sistemas de gobernanza aplicables [artículo 35, letra c)]. El Tribunal teme que la disposición legal que establece que solo una parte reducida de las necesidades de gasto tenga que efectuarse de conformidad con las normas de la Unión podría privar de su sentido a estas normas y menoscabar la aplicación del Derecho de la UE.

85. La definición de «nivel de realización correspondiente» del artículo 35, letra c), inciso i), del Reglamento horizontal es imprecisa. Por ejemplo, en los compromisos de gestión medioambientales, el nivel de realización se mediría en hectáreas cubiertas por el compromiso⁽¹²³⁾. Desde el punto de vista del Tribunal, este nivel de realización no debería considerarse alcanzado⁽¹²⁴⁾ simplemente por el compromiso de un determinado número de hectáreas, sino únicamente mediante el cumplimiento del compromiso durante un período definido. Sin embargo, puesto que el propio compromiso sería definido en el plan estratégico de la PAC (o posiblemente en un contrato entre el Estado miembro y el beneficiario final), no queda claro⁽¹²⁵⁾ hasta qué punto esto estaría dentro del marco de las normas de subvencionabilidad de la UE. Si el ámbito de aplicación no abarca el cumplimiento del compromiso, la UE podría financiar pagos a un beneficiario individual aun cuando no cumpla las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el plan estratégico de la PAC en virtud de los criterios de subvencionabilidad propuestos (véase la **ilustración 8**)⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ El artículo 9 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece que las intervenciones se diseñarán de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, pero esto también debería ser claramente aplicable a los criterios de subvencionabilidad.

⁽¹²³⁾ Por ejemplo, el O.13 del anexo I del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹²⁴⁾ El artículo 35 del Reglamento horizontal hace mención de las realizaciones notificadas, mientras que el Tribunal desearía que la realización alcanzada fuese la base para el pago. El artículo 121, apartado 4, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece que los informes anuales del rendimiento deben incluir información sobre las realizaciones logradas, los gastos efectuados, los resultados obtenidos y lo que queda para alcanzar las metas correspondientes.

⁽¹²⁵⁾ A diferencia del artículo 35, letra c), inciso ii), el artículo 35, letra c), inciso i), del Reglamento horizontal no excluye forma explícita las condiciones de subvencionabilidad para beneficiarios individuales establecidas en los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹²⁶⁾ Salvo operaciones financiadas mediante instrumentos financieros, para las que el gasto declarado por los Estados miembros no podrá exceder el coste subvencionable de la operación (artículo 74, apartado 4, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC).

86. El significado de «efectuado de conformidad con los sistemas de gobernanza aplicables» también resulta impreciso⁽¹²⁷⁾. Según el artículo 2 del Reglamento horizontal, los sistemas de gobernanza incluyen los organismos de gobernanza y las normas de la UE incluidas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y el Reglamento horizontal. En estos Reglamentos se prevén diferentes normas aplicables a los beneficiarios individuales, por ejemplo, las definiciones⁽¹²⁸⁾ que los Estados miembros tendrían que formular en sus planes estratégicos de la PAC. No queda claro si estas normas, definidas en los planes estratégicos de la PAC pero obligatorias en los Reglamentos de la UE, formarían parte de los sistemas de gobernanza.

Gestión, control y garantía

87. Los organismos de gobernanza seguirán siendo los mismos que en el período actual, aunque la propuesta cambiaría sus funciones. La **ilustración 9** compara algunos de los elementos fundamentales del sistema de gestión y control de la PAC en el período actual con la propuesta.

⁽¹²⁷⁾ El Tribunal propone racionalizar el uso de «sistema de gestión y control» y «sistema de gobernanza». El artículo 1, letra b), del Reglamento horizontal hace referencia a «los sistemas de gestión y control», mientras que en el considerando 36 se hace uso del término «sistemas de gestión e inspección». El artículo 52, apartado 2, hace referencia a los sistemas de gestión y control, mientras que los artículos 2 y 40 hacen uso de «sistemas de gobernanza», y el artículo 53, de «sistemas de gobernanza de los Estados miembros».

⁽¹²⁸⁾ Artículo 4 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

Ilustración 9

Elementos fundamentales del sistema de gestión y control

	Elementos comunes de la PAC para el período 2014-2020 y la propuesta para el período posterior a 2020	Elementos exclusivos en la PAC para el período 2014-2020	Elementos nuevos en la propuesta de la PAC para el período posterior a 2020
Derechos de la Comisión para la organización de comprobaciones en los Estados miembros	Comprobar la conformidad de las prácticas administrativas con la normativa de la Unión y los criterios de autorización del organismo pagador (art. 47 del Reg. (UE) n.º 1306/2013 y art. 47 del RH).	Comprobar las condiciones de las operaciones y los justificantes del gasto (art. 47 del Reg. (UE) n.º 1306/2013).	Comprobar si los gastos presentan un nivel de realización correspondiente y que el trabajo del organismo de certificación se lleva a cabo de conformidad con el Reglamento (art. 47 del RH).
Procedimiento de conformidad de la Comisión	Comprobar que los gastos se han efectuado de conformidad con la legislación de la Unión (art. 52 del Reg. (UE) n.º 1306/2013 y art. 53 del RH).	Comprobar que los gastos del Feader se han efectuado de conformidad con la legislación nacional (art. 52 del Reg. (UE) n.º 1306/2013).	La comprobación no incluye el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad para los beneficiarios individuales fijadas en los planes estratégicos de la PAC y en las normas nacionales (art. 53 del RH).
Liquidación financiera de la Comisión	Integridad, exactitud y veracidad de las cuentas anuales (art. 51 del Reg. (UE) n.º 1306/2013 y art. 51 del RH).		
Liquidación del rendimiento de la Comisión			Comprobar si los gastos presentan un nivel de realización correspondiente al que se indica en el informe (art. 52 del RH).
Garantía del organismo de certificación (OC)	Dictamen sobre: las cuentas, la declaración sobre la gestión (art. 9 del Reg. (UE) n.º 1306/2013 y art. 11 del RH).	Dictamen sobre: el funcionamiento del sistema de control interno del organismo pagador, la legalidad y la corrección del gasto (art. 9 del Reg. (UE) n.º 1306/2013).	Dictamen sobre: los sistemas de gobernanza establecidos por los EM, la corrección del informe de rendimiento (realización y resultados) (art. 11 del RH).
Informes del organismo pagador (OP)	Elaboran: las cuentas anuales, una declaración sobre la gestión (art. 7 del Reg. (UE) n.º 1306/2013 y art. 8 del RH). Llevan a cabo controles administrativos y sobre el terreno (legalidad y corrección) la recuperación de los pagos indebidos a los beneficiarios (art. 59 y art. 63 del Reg. (UE) n.º 1306/2013 y art. 54, 55 y 57 del RH).	Elaboran: un resumen anual de los informes definitivos de auditoría y de los controles realizados (art. 7 del Reg. (UE) n.º 1306/2013).	Elaboran: el informe anual sobre el rendimiento (art. 8 del RH).

88. En principio, la función de los organismos pagadores cambiaría poco. Llevarían a cabo comprobaciones detalladas de la legalidad y la corrección de las operaciones ⁽¹²⁹⁾, y abarcarían las normas establecidas en los planes estratégicos de la PAC. Los organismos pagadores seguirían elaborando cuentas anuales y presentando declaraciones de la gestión conforme a lo descrito en la **ilustración 9**.

89. La función de los organismos de certificación cambiaría sustancialmente. En su Informe Especial relativo a los organismos de certificación ⁽¹³⁰⁾, el Tribunal recomienda la introducción de un dictamen del organismo de certificación en materia de legalidad y regularidad. La propuesta no exigiría de forma directa que los organismos de certificación presentasen un informe sobre la legalidad y la regularidad ⁽¹³¹⁾. Por el contrario, sus dictámenes abarcarían los elementos establecidos en el artículo 35 del Reglamento horizontal, que en la práctica se corresponden con la legalidad y regularidad en el nuevo modelo (véanse los apartados 82 y 83). La función de los organismos de certificación, conforme a lo establecido en el artículo 11, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento horizontal, con la introducción de la presentación de informes en materia de fiabilidad de los datos de rendimiento, sería compatible con el artículo 63, apartado 7, del nuevo Reglamento financiero ⁽¹³²⁾. Las normas detalladas sobre la función de los organismos de certificación, así como los principios y métodos de fiscalización que deben utilizarse para sus dictámenes, se establecería en actos de ejecución ⁽¹³³⁾.

90. Los organismos de certificación elaborarían dictámenes sobre el funcionamiento de los sistemas de gobernanza establecidos por los Estados miembros, entre otros asuntos ⁽¹³⁴⁾. Los sistemas de gobernanza a los que se hace referencia en la definición de subvencionabilidad propuesta se definen ⁽¹³⁵⁾ como los organismos de gobernanza (organismos pagadores y de coordinación, autoridades competentes y organismos de certificación) y los «requisitos básicos de la Unión».

91. Los «requisitos básicos de la Unión» se definirían como las normas establecidas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y en el Reglamento horizontal ⁽¹³⁶⁾. Estos Reglamentos exigirían a los Estados miembros que incorporaran definiciones y criterios de subvencionabilidad específicos en sus planes estratégicos de la PAC, lo que significa que algunos de los criterios de subvencionabilidad incluidos en los planes estratégicos de la PAC provendrían de los «requisitos básicos de la Unión», véase la **ilustración 10**. El Tribunal entiende que los planes estratégicos de la PAC incluirían, por tanto, normas derivadas de los Reglamentos y otros criterios nacionales de subvencionabilidad.

⁽¹²⁹⁾ Artículo 57, apartado 1, letra a), del Reglamento horizontal.

⁽¹³⁰⁾ Informe Especial n.º 7/2017: Nueva función de los organismos de certificación en el gasto de la política agrícola común: contribución positiva a un modelo de auditoría única, pero con insuficiencias significativas por resolver.

⁽¹³¹⁾ El artículo 11 del Reglamento horizontal limita la presentación de informes sobre la legalidad y la regularidad al gasto financiado en el marco del Reglamento n.º 1308/2013, la organización común de mercados.

⁽¹³²⁾ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1). En el artículo 63, apartado 7, se exigen dictámenes de un organismo de auditoría independiente que determinen si las cuentas ofrecen una imagen fiel, si los gastos cuyo reembolso se ha solicitado a la Comisión son legales y regulares, y si los sistemas de control establecidos funcionan correctamente.

⁽¹³³⁾ Artículo 11, apartado 3, del Reglamento horizontal.

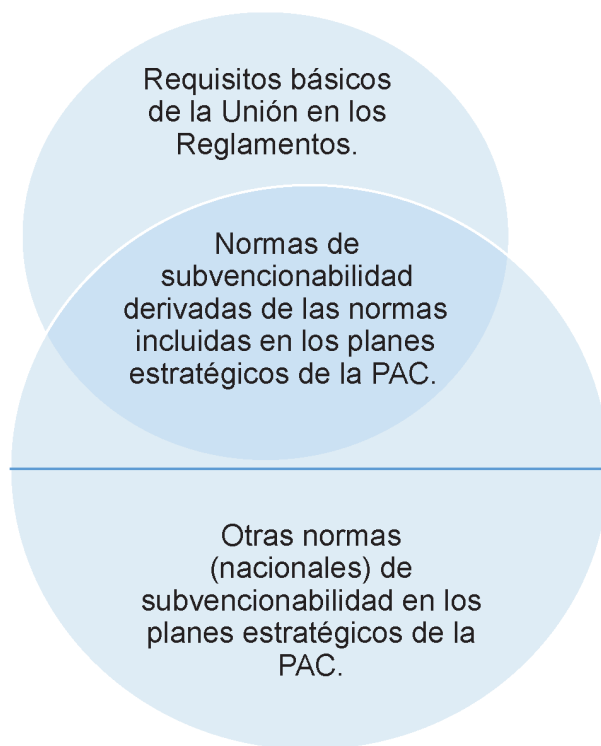
⁽¹³⁴⁾ Artículo 11, apartado 1, del Reglamento horizontal. Los propios organismos de certificación formarían parte de estos sistemas de gobernanza. La Comisión explicó durante las entrevistas que los organismos de certificación no tienen por objeto comprobarse a sí mismos, pero esto no se refleja en la propuesta.

⁽¹³⁵⁾ Artículo 2 del Reglamento horizontal.

⁽¹³⁶⁾ Artículo 2, letra c), del Reglamento horizontal.

Ilustración 10

Solapamiento entre los requisitos básicos de la Unión y las normas de los planes estratégicos de la PAC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

92. El trabajo de los organismos de certificación para realizar sus dictámenes ⁽¹³⁷⁾ sobre el funcionamiento adecuado de los sistemas de gobernanza tendría que incluir controles realizados por los organismos pagadores. Aunque organismos tendrían que controlar el cumplimiento tanto de los requisitos básicos de la Unión como de las normas de subvencionabilidad incluidas en los planes estratégicos de la PAC, la propuesta no establece si los controles de los organismos de certificación abarcarían estos últimos. Si el legislador espera que los organismos de certificación comprueben que los sistemas de gobernanza de los Estados miembros abarcan los requisitos básicos de la Unión reflejados en los planes estratégicos de la PAC, esto debería explicarse en el Reglamento.

93. Si el trabajo de los organismos de certificación no abarca la legalidad y la regularidad ni el cumplimiento de las normas de la Unión y de las condiciones establecidas en los planes estratégicos de la PAC, este control quedaría en manos únicamente de los organismos pagadores. Desde el punto de vista del Tribunal, este sistema de garantía no sería suficientemente sólido como para garantizar el cumplimiento de dichas normas y condiciones.

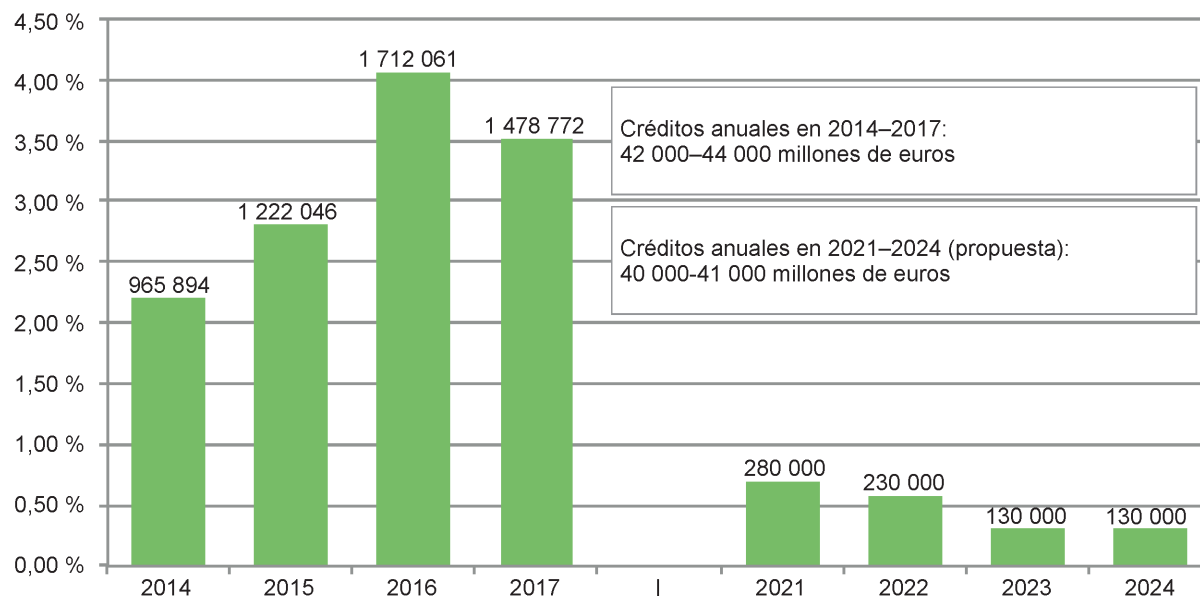
94. La liquidación del rendimiento realizada por la Comisión constituiría un nuevo elemento (véase el apartado 76), y el alcance de su procedimiento de conformidad ⁽¹³⁸⁾ se limitaría a los criterios de subvencionabilidad de la Unión. Esto significaría que una deficiencia en el control de conformidad de un organismo pagador con las normas de subvencionabilidad establecidas en los planes estratégicos de la PAC podría dar lugar a correcciones financieras. Cuando las normas son menos detalladas, disminuye la probabilidad de errores y, por tanto, la Comisión espera realizar un menor número de procedimientos de conformidad basados en el riesgo, con la consiguiente disminución de las correcciones financieras. La propuesta de la Comisión anticipa una reducción considerable de ingresos afectados de la liquidación, así como de las irregularidades debido a la introducción del nuevo modelo de aplicación ⁽¹³⁹⁾ (véase la **ilustración 11**).

⁽¹³⁷⁾ Elaborados de conformidad con las normas de auditoría internacionalmente aceptadas, de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento horizontal.

⁽¹³⁸⁾ Artículo 53, apartado 1, del Reglamento horizontal.

⁽¹³⁹⁾ Incidencia financiera estimada de la propuesta.

Ilustración 11

Ingresos afectados estimados (FEAGA) de la liquidación y las irregularidades (en millares de euros y como porcentaje de los créditos del FEAGA)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los presupuestos generales para los ejercicios 2016–2019 y de la ficha financiera legislativa que acompaña la propuesta de Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

Encargo de atestiguamiento del Tribunal de Cuentas Europeo

95. Por último, el Tratado exige al Tribunal que, en su calidad de auditor externo de la UE, emita una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes ⁽¹⁴⁰⁾. La Comisión considera ⁽¹⁴¹⁾ que, sobre la base de la nueva definición de subvencionabilidad de la UE, las operaciones subyacentes ya no consistirían en pagos a los beneficiarios finales, sino en pagos a los Estados miembros. Dado que algunos «requisitos básicos de la Unión» ⁽¹⁴²⁾ se aplican a los beneficiarios individuales ⁽¹⁴³⁾, solo podrían comprobarse a ese nivel.

96. Los problemas e incertidumbres identificados por el Tribunal en la definición propuesta de gasto subvencionable (véanse los apartados 83 a 86) y el marco de garantía no ofrecerían los fundamentos para un encargo de atestiguamiento ⁽¹⁴⁴⁾ del tipo declaración de fiabilidad, que considera actualmente el Tribunal. En particular, la función poco clara de los organismos de certificación (véanse los apartados 89 a 93) podría significar que es imposible depositar un mayor nivel de confianza en la información sobre la legalidad y la regularidad ofrecida por las entidades auditadas. Partiendo de la propuesta de definición de subvencionabilidad de la UE, los pagos de la PAC a los Estados miembros se basarían en las realizaciones. Un futuro encargo de atestiguamiento podría tener en cuenta el nuevo marco, por ejemplo,

⁽¹⁴⁰⁾ Artículo 287, apartado 1, del TFUE.

⁽¹⁴¹⁾ Considerando 25 del Reglamento horizontal.

⁽¹⁴²⁾ Definidos en el artículo 2 del Reglamento horizontal como las normas establecidas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y el Reglamento horizontal.

⁽¹⁴³⁾ Por ejemplo, la reducción de los pagos en el artículo 15, el umbral de superficie mínimo en el artículo 16, apartado 2, y los conceptos de «agricultor genuino» en el artículo 4, letra d), y de tierras a disposición del agricultor en el artículo 4, letra c), inciso i), del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

⁽¹⁴⁴⁾ El Tribunal de Cuentas Europeo está considerando la posibilidad de pasar a adoptar el encargo de atestiguamiento para su declaración de fiabilidad, para lo cual tendría que confiar más en la información sobre la legalidad y la regularidad facilitada por las entidades auditadas. Con arreglo a la ISSAI 4000, en los encargos de atestiguamiento, la parte responsable (en este contexto, la Comisión) es quien realiza la medición o evaluación de la materia controlada (en este contexto, el gasto de la PAC) de acuerdo con los criterios (en este contexto, las normas establecidas en la legislación de la UE y las partes de los planes estratégicos de la PAC que exigen las normas de la UE) y presenta la información sobre la materia (en este contexto, la medida en que los pagos incumplen las normas); a partir de esta información, el auditor procede a reunir una evidencia de auditoría suficiente y apropiada para contar con una base razonable que le permita formular una conclusión.

mediante el atestiguamiento de la realización alcanzada. Sin embargo, esto requeriría que la Comisión ofreciese garantías de que realmente se obtuvieron las realizaciones, y que el Tribunal considerase esta garantía fiable. Si los organismos pagadores son los únicos organismos que comprueban el cumplimiento de las normas establecidas en los planes estratégicos de la PAC, sobre las que se basa la consecución de al menos algunas de las realizaciones (véase el apartado 85), es poco probable que esta garantía resulte suficiente para un encargo de atestiguamiento.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del 25 de octubre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO I

COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LOS INDICADORES PROPUESTOS

En el presente anexo figuran comentarios específicos sobre los indicadores incluidos en la propuesta de la Comisión. Los comentarios generales del Tribunal se presentan en el apartado 71. En el primer cuadro figuran los indicadores de realización, vinculados a las respectivas intervenciones en la propuesta. En el segundo cuadro se presentan los indicadores de resultado y de impacto, vinculados a los respectivos objetivos en la propuesta.

Indicadores de realización

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Artículo 13 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Asociación Europea para la Innovación en materia de conocimiento e innovación agrícolas (AEI)	O.1 Número de grupos operativos de la AEI O.2 Número de asesores que han creado o han participado en los grupos operativos de la AEI	La propuesta estructura los indicadores de realización en el anexo I del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, el primer párrafo hace referencia a los sistemas de conocimiento e innovación agrícolas, y el segundo, a los «tipos generales de intervenciones». Diversas intervenciones de la PAC pueden prestar apoyo a los sistemas de conocimiento e innovación agrícolas. El O.1 y O.2 están relacionados con las intervenciones «cooperación» e «intercambios de conocimientos e información». El traslado de estos indicadores a las intervenciones pertinentes aportaría claridad al marco de rendimiento. El O.2 parece medir dos acciones independientes, en particular, la creación y la participación en un grupo de la AEI [artículo 64, letra g), y artículo 71]. A fin de evitar la duplicación del recuento, el Tribunal propone la eliminación de la participación de la participación o la división del indicador en dos indicadores diferentes.

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
	Ayuda de la PAC	O.3 Número de beneficiarios de las ayudas de la PAC	La «ayuda de la PAC» no es un tipo de intervención, y no queda clara la pertinencia del indicador propuesto. Si la Comisión desea realizar el seguimiento del número total de beneficiarios, resultaría más útil hacerlo en función del tipo de intervención. Si bien la propuesta no ofrece una definición de «tipo general de intervención», la «intervención» debería basarse en uno de los tipos de intervención establecidos en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC (artículo 3). El título III del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC establece los tipos de intervención de la PAC, de forma más específica el artículo 14 (intervenciones en forma de pagos directos), los artículos 39, 43, 49, 52, 55, 57 y 60 (intervenciones sectoriales) y el artículo 64 (intervenciones para el desarrollo rural). A fin de ajustar el texto, el Tribunal propone el uso del encabezado «Tipo de intervención».
Artículo 14, apartado 6, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Ayuda directa disociada	O.4 Número de hectáreas que reciben pagos directos disociados O.5 Número de beneficiarios de pagos directos disociados O.6 Número de hectáreas objeto de un mayor apoyo a la renta para jóvenes agricultores O.7 Número de beneficiarios objeto de un mayor apoyo a la renta para jóvenes agricultores	El artículo 14 define cuatro tipos de intervención en forma de pagos directos disociados. El O.4 y el O.5 abarcan los cuatro tipos (artículo 14, apartado 6, letras a) a d)), mientras que el O.6 y el O.7 se centran en los jóvenes agricultores [artículo 14, apartado 6, letra c)]. La propuesta no incluye un seguimiento independiente para los otros tipos de pagos directos disociados, por ejemplo, los nuevos regímenes ecológicos [artículo 14, letra d)]. Resultaría más útil realizar un seguimiento independiente de los diferentes tipos de pagos directos disociados. Con dos indicadores, comparables al O.6 y al O.7, para cada uno de los cuatro tipos de intervención establecidos en el artículo 14, apartado 6, y el O.4 y O.5 no serían necesarios.
Artículo 64, letra f), del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Instrumentos para la gestión de riesgos	O.8 Número de agricultores cubiertos por instrumentos de gestión de riesgos financiados	Dada la gama de instrumentos de gestión de riesgos disponibles, resultaría útil realizar el seguimiento del O.8 en función del tipo de instrumento. El nombre del indicador resultaría más claro si se ajustase a la terminología del texto legislativo (artículo 70), es decir, «instrumentos de gestión de riesgos» en lugar de «instrumentos para la gestión de riesgos».

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Artículo 14, apartado 7, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Ayuda asociada	O.9 Número de hectáreas que se beneficiaban de ayuda asociada O.10 Número de cabezas que se beneficiaban de ayuda asociada	A fin de armonizar la terminología y garantizar la coherencia de las unidades de medida, el Tribunal propone sustituir «cabezas» por «unidades de ganado» en el O.10 . Podría utilizarse un indicador de realización diferente para el seguimiento del número de beneficiarios que se beneficiaban de ayuda asociada, lo que resultaría más útil que el O.3 propuesto.
Artículo 64, letras b) y c), artículo 66 y artículo 67, del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Pagos para zonas con limitaciones naturales y otras limitaciones específicas de la región	O.11 Número de hectáreas que reciben un complemento para las zonas con limitaciones naturales (3 categorías) O.12 Número de hectáreas financiadas en el marco de Natura 2000 o de la Directiva marco sobre el agua	Estos indicadores están relacionados con dos tipos de intervención: «zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas» [artículo 64, letra b)] y «desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios» [artículo 64, letra c)]. La estructura resultaría más clara si se enumerase uno a uno los tipos de intervención con arreglo al texto de la propuesta legislativa. La armonización de la terminología facilitaría la lectura de los textos legislativos; por ejemplo, el tipo de intervención hace referencia a «limitaciones específicas de la región», mientras que el artículo 64, letras b) y c) emplean el término «específicas». En el O.11 , el Tribunal propone cambiar «complemento para las zonas con limitaciones naturales» por «ayuda para las zonas con limitaciones naturales». La propuesta no menciona ningún «complemento», y la introducción de este concepto en el indicador podría resultar confusa. No queda claro si la finalidad del indicador es medir las tres categorías en conjunto, o si debe realizarse un seguimiento de las mismas por separado. Las acciones sometidas a seguimiento por el O.12 contribuyen a diferentes objetivos [artículo 6, apartado 1, letras e) y f)]. El seguimiento de las ayudas relacionadas con la red Natura 2000 y la Directiva marco sobre el agua por separado, mediante la división del indicador en dos, resultaría más útil para evaluar las contribuciones al objetivo pertinente. También convendría incorporar indicadores que realicen el seguimiento del número de beneficiarios además del número de hectáreas, como en el caso de otras intervenciones.

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Artículo 64, letra a), y artículo 65 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Pagos para compromisos de gestión (medioambiental-climático, recursos genéticos, bienestar de los animales)	O.13 Número de hectáreas (agrícolas) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios O.14 Número de hectáreas (silvicultura) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios O.15 Número de hectáreas con financiación para la agricultura ecológica O.16 Número de unidades de ganado mayor cubiertas por una ayuda en favor del bienestar de los animales, de la sanidad animal o de medidas de bioseguridad más estrictas O.17 Número de proyectos en favor de los recursos genéticos	El O.13 y el O.14 abarcan intervenciones que contribuyen a diferentes objetivos. Desde el punto de vista del Tribunal, resultaría más útil el seguimiento por separado de las actividades relacionadas con el clima, el medio ambiente y la biodiversidad. No está claro el motivo por el que el indicador O.16 hace referencia a la sanidad animal y a la biodiversidad. La propuesta (artículo 65) no hace una referencia específica a las medidas de sanidad animal y de bioseguridad, si bien los Estados miembros podrían elegir incluir dichas intervenciones en sus planes estratégicos de la PAC. Tampoco está claro si el número de unidades de ganado se notificará por separado en cada subtipo de intervención (bienestar, sanidad y bioseguridad), lo que aumentaría la utilidad del indicador.
Artículo 64, letra d), y artículo 68 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Inversiones	O.18 Número de inversiones productivas en explotaciones que se benefician de una ayuda O.19 Número de infraestructuras locales financiadas O.20 Número de inversiones no productivas financiadas O.21 Número de inversiones productivas fuera de la explotación	Para la notificación coherente del O.18, el O.19 y el O.20, son necesarias definiciones de «inversión» y de «infraestructuras locales», puesto que estos términos no se definen en la propuesta. Por ejemplo, podría utilizarse la definición de «operación» del artículo 3. Dada la diversidad de inversiones que pueden subvencionarse en el marco de esta intervención, estos indicadores no ofrecen demasiada información sobre lo que se produce o se logra (es decir, un bajo nivel de orientación a los resultados). Además, las subvenciones y los instrumentos financieros pueden utilizarse para financiar inversiones. Si la intención de la Comisión es disponer de indicadores de realización independientes para los diferentes modelos de financiación, el Tribunal propone realizar una separación específica de los indicadores en el propio Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC.

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Artículo 64, letra e), y artículo 69 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Primas de instalación	O.22 Número de agricultores que reciben primas de instalación O.23 Número de empresarios rurales que reciben primas de instalación	La intervención «primas de instalación» abarca a los jóvenes agricultores y la puesta en marcha de nuevas empresas rurales (artículo 69). Para mayor claridad, el Tribunal propone la adición de la palabra «jóvenes» en el O.22 y ajustar el texto del O.23 con la propuesta de texto legislativo mediante la sustitución de «empresarios» por «nuevas empresas». En el caso de los jóvenes agricultores, también convendría incluir la cantidad de hectáreas afectadas.
Artículo 64, letra g), y artículo 71 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Cooperación	O.24 Número de agrupaciones/organizaciones de productores financiadas O.25 Número de agricultores que reciben ayudas para participar en regímenes de calidad de la UE O.26 Número de proyectos de renovación generacional (agricultores jóvenes/mayores) O.27 Número de estrategias de desarrollo local (Leader) O.28 Número de otros grupos de cooperación (excluidas las AEI notificadas en O.1)	Para obtener una estructura más clara, los indicadores de realización podrían seguir el orden del texto legislativo (artículo 71): — AEI (O.1 y O.2) — Leader (O.27) — Promoción de los regímenes de calidad (O.25) — Organizaciones de productores o grupos de productores (O.24) — Otras formas de cooperación (O.28) — Sucesión de explotaciones (O.26) Véanse también los comentarios sobre el O.1 y el O.2 relacionados con la AEI. Para mayor la coherencia, el O.25 debe reformularse para reflejar que el objetivo de la intervención es respaldar la promoción de los regímenes de calidad, en lugar de respaldar la participación de los agricultores en dichos regímenes. Dado que la intervención respalda la promoción de los regímenes de calidad, la tasa de participación en dichos regímenes constituiría más bien un indicador de resultado. También debe clarificarse si la intención del O.27 es medir todas las estrategias respaldadas o únicamente aquellas seleccionadas para ejecución (en vista del enfoque actual en dos etapas del apoyo de las estrategias Leader).

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Artículo 64, letra h), y artículo 72 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Intercambio de conocimientos e información	O.29 Número de agricultores formados/asesorados O.30 Número de no agricultores formados/asesorados	Para mejorar la utilidad de los O.29 y O.30 , solo deberían contarse los beneficiarios únicos.
Artículos 11 y 12 y anexo III del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Indicadores horizontales	O.31 Número de hectáreas sujetas a prácticas medioambientales (indicador de síntesis sobre la superficie física cubierta por la condicionalidad, programas ecológicos, medidas agroambientales y climáticas, medidas forestales, agricultura ecológica) O.32 Número de hectáreas sujetas a la condicionalidad (desglosadas por práctica BCAM)	A fin de racionalizar la estructura del anexo I y de reforzar el elemento de rendimiento mediante la adaptación de los indicadores a la liquidación anual del rendimiento y a la revisión plurianual del rendimiento, el Tribunal propone no incluir indicadores horizontales. El O.31 no aporta información adicional, puesto que otros indicadores (que podrían añadirse en caso necesario) abarcan estos ámbitos; por lo tanto podría suprimirse este indicador. Los «regímenes de primer nivel» no se mencionan en el texto legislativo (salvo en el considerando 31). El seguimiento de la condicionalidad en el marco del O.32 parece estar únicamente relacionado con las «buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra» (BCAM), aspecto que debería clarificarse. Los Estados miembros definirían las BCAM en sus planes estratégicos de la PAC (sujetos a aprobación por parte de la Comisión). En opinión del Tribunal, los ámbitos sujetos a BCAM podrían incluirse como indicadores de resultado en el marco de los tres objetivos medioambientales/climáticos a los que están asignados en el anexo III.

Referencia jurídica	Sistemas de conocimiento e innovación agrícolas	Indicador de realización	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Artículo 39, artículo 44, apartado 1, y artículo 49 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC	Programas sectoriales	O.33 Número de organizaciones de productores que crearon un fondo/programa operativo O.34 Número de actividades de promoción e información y seguimiento del mercado O.35 Número de actuaciones para la preservación/mejora de la apicultura	Para armonizar el texto, el Tribunal propone modificar el nombre del tipo de intervención a «Intervenciones sectoriales». No está claro el motivo por el que las acciones de fomento y comunicación se aíslan para el seguimiento en O.34, puesto que solo se trata de uno de los 16 subtipos de intervención en el sector de las frutas y las hortalizas [artículo 43, apartado 1, letra n)]. Otros subtipos de intervención, como las actuaciones destinadas a mitigar el cambio climático en el sector de las frutas y las hortalizas [artículo 43, apartado 1, letra l)], parecen disponer del mismo nivel de pertinencia. Tampoco se menciona el seguimiento del mercado como un subtipo de intervención en el sector de las frutas y las hortalizas [artículo 43, apartado 1), salvo en el sector apícola [artículo 49, letra g)]. No queda claro si la intención del O.34 es realizar el seguimiento de intervenciones en diferentes sectores. De forma similar, tampoco está exactamente claro el objeto de la medición del O.35, puesto que la «preservación/mejora de la apicultura» no se menciona en la propuesta (artículo 49). El Tribunal propone la sustitución de los O.34 y O.35 por «Número de productores (únicos) incluidos en fondos/programas operativos respaldados (divididos en los seis sectores en caso necesario)». Si la Comisión desea mantener un seguimiento por separado como en el caso del O.35 para el sector apícola (teniendo en cuenta la mayor atención que recibe este sector), la formulación del indicador debería ajustarse al texto legislativo propuesto. Si se utiliza el término «actuación», es necesario que este sea definido (por ejemplo, utilizando la definición de «operación» en el artículo 3).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre los planes estratégicos de la PAC (principalmente el anexo I).

Indicadores de resultado y de impacto

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo transversal: Modernización — Fomentar el conocimiento, la innovación y la digitalización en la agricultura y las zonas rurales e impulsar su adopción			El artículo 96 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC exige que los Estados miembros identifiquen las necesidades en relación con los nueve objetivos específicos de la PAC establecidos en el artículo 6 del mismo Reglamento. El objetivo transversal no es uno de ellos, pero se menciona por separado en el artículo 5. Esto confiere un nivel adicional de complejidad innecesario al marco. La inclusión del objetivo transversal por separado, deja fuera del alcance de la liquidación del rendimiento y la revisión plurianual del rendimiento los indicadores vinculados a este objetivo. El objetivo se solapa en parte con el objetivo específico de «mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización» [artículo 6, apartado 1, letra b)]. A fin de simplificar la estructura del marco, el Tribunal propone la integración del objetivo transversal en los objetivos específicos.

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
R.1 Mejorar los resultados mediante el conocimiento y la innovación: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayudas para asesoramiento, formación, intercambio de conocimientos, o participación en grupos operativos para mejorar los resultados económicos, medioambientales, climáticos y de eficiencia en el uso de los recursos</i> R.2 Vincular los sistemas de asesoramiento y conocimiento: <i>número de asesores integrados en el sistema de conocimientos e innovación agrícolas (frente al número total de agricultores)</i> R.3 Digitalización de la agricultura: <i>Porcentaje de agricultores que se benefician de la ayuda a la tecnología de agricultura de precisión a través de la PAC</i>	En su redacción actual, los R.1 y R.3 no miden resultados. A fin de medir los resultados (cambios inmediatos) de las ayudas para asesoramiento, formación, intercambio de conocimientos, o participación en grupos operativos, resultaría más útil un indicador sobre, por ejemplo, el número de agricultores que ha realizado actuaciones sobre la base del asesoramiento o la formación recibidos. Si se integra el objetivo transversal en los objetivos específicos, tal como propone el Tribunal, el R.1 reformulado pasaría a ser un indicador de resultado en el marco del nuevo/reformulado objetivo específico, o bien podría utilizarse el número de agricultores que reciben estas ayudas como indicador de realización en el marco del tipo de intervención «intercambio de conocimiento e información». Sin embargo, parece existir un solapamiento entre el R.1 y el R.24 que es necesario resolver. El R.3 sería un indicador de realización útil para las «inversiones». Si un Estado miembro reconoce la falta de asesores en su evaluación de las necesidades e introduce intervenciones con el objetivo de aumentar el coeficiente de asesores en su plan estratégico de la PAC, el número de agricultores por asesor medido en el R.2 podría ser un indicador de resultado pertinente. Si se integra el objetivo transversal en los objetivos específicos, tal como propone el Tribunal, el R.2 se ajustaría en el marco del nuevo/reformulado objetivo específico.	I.1 Compartir conocimientos e innovación: <i>Porcentaje del presupuesto de la PAC destinado al intercambio de conocimientos y a la innovación</i>	I.1 no es un indicador de impacto. Dado que mide los recursos financieros, I.1 podría considerarse como indicador de recursos (véase la ilustración 6). Si la Comisión considera que este indicador es pertinente para fines de seguimiento en su redacción actual, resultaría útil clarificar si este se refiere al porcentaje del presupuesto de la PAC asignado o al porcentaje del presupuesto gastado en un momento determinado.

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 1: Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria.			
R.4 Vincular la ayuda a la renta a normas y buenas prácticas: <i>Porcentaje de SAU que se beneficia de la ayuda a la renta y sujeta a condicionalidad</i>	No existe un vínculo entre el R.4 y el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria, y, en su redacción actual, tampoco mide resultados. Tal como recomienda el Tribunal en su informe especial sobre la condicionalidad, sería útil un indicador de resultado que midiese el número de agricultores, de los sometidos a control sobre el terreno, que cumplen los requisitos de condicionalidad. Un indicador de resultado de este tipo encajaría bien, por ejemplo, en el marco del objetivo específico relativo a las exigencias sociales (artículo 6, apartado 1, letra i).	I.2 Reducción de las disparidades de ingresos: <i>Evolución de los ingresos agrarios en comparación con la economía general</i> I.3 Reducir la variabilidad de la renta agrícola: <i>Evolución de la renta agrícola</i> I.4 Apoyar una renta agrícola viable: <i>Evolución del nivel de la renta agrícola por sectores (en comparación con la media en la agricultura)</i> I.5 Contribuir al equilibrio territorial: <i>Evolución de la renta agrícola en las zonas con limitaciones naturales (en comparación con la media)</i>	En los I.2, I.3, I.4 e I.5 , los términos «renta agrícola» y «renta agrícola» parecen utilizarse indistintamente. Desde el punto de vista del Tribunal, renta agrícola es una medición más apropiada (véanse los apartados 27, 28 y 30). El Tribunal observa que no existe un indicador de impacto para el objetivo principal, la seguridad alimentaria, para el que esta planificada la mayor parte del presupuesto de la PAC (la legislación 2014-2020 incluye, por ejemplo, I.05 Medición de la evolución de los precios al consumo de los productos alimenticios, vinculado al objetivo general de la producción alimentaria viable). La medición de la seguridad alimentaria de la UE mediante la estimación del nivel de autoabastecimiento podría ser una opción. Esto podría llevarse a cabo mediante la medición de la producción agrícola de la UE de productos básicos y alimentos primarios en relación con las necesidades estimadas de su población en términos de alimentación y preferencias a fin de llevar una vida activa y sana (véase el apartado 33).
R.5 Gestión de riesgos: <i>Porcentaje de explotaciones con instrumentos para la gestión de riesgos de la PAC</i>	Dada la gama de instrumentos de gestión de riesgos disponibles, resultaría útil realizar el seguimiento del R.5 en función del tipo de instrumento.		Asimismo, la medición de la ayuda de la PAC como parte de la renta agrícola total sería un indicador pertinente del impacto de la política.
R.6 Redistribución para las explotaciones más pequeñas: <i>Porcentaje de ayuda adicional por hectárea para las explotaciones subvencionables por debajo del tamaño medio de las explotaciones (en comparación con la media)</i>	Si el objetivo del R.7 es medir el resultado de las intervenciones en el marco de los artículos 66 y 67 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, resultaría más apropiado armonizar la redacción en aras de la claridad (por ejemplo, limitaciones específicas).		
R.7 Aumentar la ayuda a las explotaciones situadas en zonas con necesidades específicas: <i>Porcentaje de ayuda adicional por hectárea en zonas con mayores necesidades (en comparación con la media)</i>			

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 2: Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización			
R.8 Centrar la atención en explotaciones de sectores en dificultades: <i>Porcentaje de agricultores que se benefician de la ayuda asociada para mejorar la competitividad, la sostenibilidad o la calidad</i> R.9 Modernización de las explotaciones: <i>Porcentaje de agricultores que reciben apoyo a la inversión para la reestructuración y la modernización, en particular para mejorar la eficiencia de los recursos</i>	No existe vinculación entre el R.8 y el objetivo a pesar de que generalmente se admite que los pagos asociados pueden generar distorsiones del mercado. El R.9 no mide resultados (cambio inmediato), sino que relaciona el número de beneficiarios de determinadas intervenciones con el total. Es necesario desarrollar más indicadores de resultado para medir los resultados que contribuyen a este objetivo. Además del objetivo principal de la orientación al mercado y el aumento de la competitividad, resultaría útil un indicador que realizase el seguimiento del «mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización».	I.6 Aumentar la productividad de las explotaciones: <i>Productividad total de los factores</i> I.7 Aprovechar el comercio agroalimentario: <i>Importaciones y exportaciones en el ámbito del comercio agroalimentario</i>	
Objetivo específico 3: Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor			
R.10 Mejor organización de la cadena de suministro: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayuda para participar en agrupaciones de productores, organizaciones de productores, mercados locales, circuitos de distribución cortos y regímenes de calidad</i> R.11 Concentración del suministro: <i>Porcentaje del valor de la producción comercializada por organizaciones de productores con programas operativos</i>	El R.10 no mide resultados (cambio inmediato) de la participación en dichas agrupaciones y organizaciones. En el caso del R.11, no está claro el método de cálculo del porcentaje, por ejemplo, con qué debería relacionarse el valor de la producción comercializada.	I.8 Mejorar la posición de los agricultores en la cadena alimentaria: <i>Valor añadido de los productores primarios en la cadena alimentaria</i>	

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 4: Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible			
R.12 Adaptación al cambio climático: <i>Porcentaje de tierra agrícola sujeta a compromisos para mejorar la adaptación al cambio climático</i> R.13 Reducir las emisiones en el sector ganadero: <i>Porcentaje de unidades de ganado mayor que reciben ayuda para reducir las emisiones de GEI y/o amoníaco, incluida la gestión del estiércol</i> R.14 Almacenamiento de carbono en suelos y biomasa: <i>Porcentaje de tierras agrícolas sujetas a compromisos para reducir emisiones, mantener y/o mejorar el almacenamiento de carbono (pastos permanentes, tierras agrícolas en turberas, bosques, etc.)</i> R.15 Energía verde procedente de la agricultura y la silvicultura: <i>Inversiones en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (MW)</i> R.16 Mejorar la eficiencia energética: <i>Ahorro de energía en la agricultura</i> R.17 Tierras forestadas: <i>Superficie financiada para la forestación y la creación de superficies forestales, incluida la agrosilvicultura</i>	El Tribunal reconoce que dificultad que implica la medición de los resultados relacionados con la atenuación del cambio climático y con las actuaciones de adaptación a sus efectos y que, a menudo, los cambios inmediatos no resultan evidentes. Sin embargo, si se consideran los R.12, R.13, R.14 y R.17 como indicadores de resultado, es necesario que existan datos científicos que respalden los resultados previstos de las medidas adoptadas. Asimismo, independientemente de las diferencias en la contribución de los compromisos al cambio climático, que muy a menudo son significativas, cada hectárea tiene el mismo valor para estos indicadores. La diferenciación entre estas hectáreas en función de su contribución a los objetivos, basada en pruebas, podría mejorar la relevancia de estos indicadores. Para ello podría aplicarse, por ejemplo, un sistema de puntuación, como en el caso de los marcadores de RIO de la OCDE, en el que se analizarían las actividades y se marcarían mediante la asignación de un porcentaje (de 0 a 100 %) según su contribución a un objetivo. No está claro si la intención del R.15 es medir el número de inversiones o la capacidad. Si bien la capacidad creada resultaría más relevante que el número de inversiones, podría utilizarse la energía renovable producida tras un determinado período de tiempo como indicador de resultado más adecuado. El R.16 debería aclarar si su objetivo es medir los ahorros de energía que se derivan de las inversiones de la PAC, y si se debería medir el ahorro energético anual.	I.9 Fortalecer la resiliencia de la explotación: <i>Índice</i> I.10 Contribuir a la mitigación del cambio climático: <i>Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura</i> I.11 Aumento de la captura de carbono: <i>Incrementar el carbono orgánico del suelo</i> I.12 Incrementar la energía sostenible en la agricultura: <i>Producción de energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura</i>	Los artículos 7, 96, y 97 del Reglamento sobre los planes estratégicos de la CAP vinculan las intervenciones de la PAC a la legislación de la UE en materia de clima y energía. Así pues, el marco de rendimiento de la PAC necesita demostrar el logro del sector de los objetivos en materia de clima y energía de la UE. Si la intención del I.9 es medir la resiliencia al cambio climático, el Tribunal propone que así se especifique en el nombre del indicador. La palabra «resiliencia» se utiliza en el objetivo 1 con un significado diferente (resiliencia económica), lo que podría llevar a confusión. El índice necesita de mayor especificación: el Tribunal entiende que la DG AGRI está desarrollando actualmente un índice para realizar el seguimiento de la adaptación a los efectos del cambio climático en cooperación con la DG CLIMA.

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire			
R.18 Mejora de suelos: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión beneficiosos para la gestión del suelo</i>			
R.19 Mejora de la calidad del aire: <i>Porcentaje de tierra agrícola sujeta a compromisos para reducir las emisiones de amoníaco</i>			
R.20 Protección de la calidad del agua: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión para la calidad del agua</i>			
R.21 Gestión sostenible de los nutrientes: <i>Porcentaje de tierra agrícola sujeta a compromisos relacionados con la mejora de la gestión de los nutrientes</i>			
R.22 Uso sostenible del agua: <i>Porcentaje de tierra de regadío sujeta a compromisos para mejorar el balance hídrico</i>			
R.23 Resultados vinculados al medio ambiente/clima gracias a inversiones: <i>Porcentaje de agricultores con financiación en inversiones relacionadas con la protección del medio ambiente o el clima</i>			
R.24 Resultados medioambientales/climáticos a través del conocimiento: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayuda para asesoramiento/formación relacionada con los resultados medioambientales-climáticos</i>			

Objetivo específico 5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire

El Tribunal reconoce la dificultad de medir los resultados relacionados con los objetivos medioambientales y que, a menudo, los cambios inmediatos no resultan evidentes. Sin embargo, si quieren considerarse los **R.18, R.19, R.20, R.21 y R.22** como indicadores de resultado, es necesario que existan datos científicos que respalden los resultados previstos de las medidas adoptadas. Asimismo, independientemente de las diferencias en el valor medioambiental de los compromisos, que muy a menudo son significativas, la tierra tiene el mismo valor para estos indicadores, que serían más útiles si estableciesen una diferenciación entre los diferentes compromisos (véase el comentario sobre el R.12).

De forma similar, en el caso del **R.23** es necesario que existan datos científicos/estudios que confirmen la contribución medioambiental de la inversión pertinente.

El **R.24** dispondría de una mejor orientación al resultado si realizase la medición de las actuaciones adoptadas sobre la base del asesoramiento/formación recibidos.

A fin de evitar una duplicación en el recuento, es necesario que los **R.23 y R.24** especifiquen que los agricultores solo pueden incluirse una única vez en el recuento durante el período del marco financiero plurianual.

Los indicadores de impacto parecen relevantes, pero necesitan de una mayor especificación.

I.14: «Reducción de» resultaría más preciso que «Reducir».

I.13. Reducir la erosión del suelo: *Porcentaje de tierra con nivel de erosión del suelo moderado o grave en tierras agrícolas*

I.14 Mejora de la calidad del aire: *Reducir las emisiones de amoníaco procedentes de la agricultura*

I.15 Mejora de la calidad del agua: *Balance bruto de nutrientes en tierras agrícolas*

I.16 Reducción de las fugas de nutrientes: *Nitratos en aguas subterráneas- Porcentaje de estaciones de aguas subterráneas con concentraciones de N superiores a 50 mg/l según la Directiva sobre nitratos*

I.17 Reducción de la presión sobre los recursos hídricos: *Índice de explotación del agua «plus» (WEI+)*

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 6: Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes			
R.25 Apoyo a la gestión forestal sostenible: <i>Porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos de gestión para apoyar la protección y la gestión de los bosques</i> R.26 Protección de ecosistemas forestales: <i>Porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos de gestión para apoyar el paisaje, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos</i> R.27 Preservación de hábitats y especies: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión que apoyan la conservación o la restauración de la biodiversidad</i> R.28 Financiación de Natura 2000: <i>Superficie en los espacios Natura 2000 objeto de compromisos para la protección, conservación y restauración</i> R.29 Preservación de elementos paisajísticos: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos para gestionar elementos paisajísticos, como setos</i>	Tal como se ha mencionado en el caso de los anteriores indicadores de resultado en materia de clima y medio ambiente, es necesario que los indicadores R.25, R.26, R.27, R.28 y R.29 estén respaldados por estudios o datos científicos que confirmen su contribución a las medidas en materia de biodiversidad. No está claro el motivo por el que, para el R.28, se propone la medición de la superficie absoluta en lugar del porcentaje como en el caso de los otros indicadores.	I.18 Incremento de las poblaciones de aves agrarias: <i>Índice de aves agrarias</i> I.19 Mejora de la protección de la biodiversidad: <i>Porcentaje de especies y hábitats de interés comunitario relacionados con la agricultura con tendencias estables o crecientes</i> I.20 Mejora de la prestación de servicios ecosistémicos: <i>Porcentaje de SAU cubierta con elementos paisajísticos</i>	

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 7: Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales			
R.30 Renovación generacional: <i>Número de jóvenes agricultores que ponen en pie una explotación con la ayuda de la PAC</i>	Los indicadores R.30 y I.21 se centran en el número de jóvenes agricultores y nuevos agricultores, y no en la tasa de renovación generacional entre agricultores jóvenes/nuevos y agricultores de mayor edad, o entre agricultores jóvenes/nuevos y el número total de agricultores. Para la medición de estas tasas, serían más útiles indicadores del rendimiento de la política. Desde el punto de vista del Tribunal, estos indicadores deberían tener en cuenta únicamente los jóvenes agricultores que superen satisfactoriamente la fase de establecimiento (por ejemplo, mediante la ejecución satisfactoria de su plan de negocio).	I.21 Atraer a los jóvenes agricultores: <i>Evolución del número de nuevos agricultores</i>	Véanse los comentarios sobre el indicador de resultado R.30.
Objetivo específico 8: Promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible			
R.31 Crecimiento y empleo en zonas rurales: <i>Nuevos puestos de trabajo en proyectos financiados</i> R.32 Desarrollo de la bioeconomía rural: <i>Número de empresas de bioeconomía desarrolladas con financiación</i> R.33 Digitalización de la economía rural: <i>Población rural cubierta por una estrategia «Pueblos inteligentes» que recibe una ayuda</i> R.34 Conectar la Europa rural: <i>Porcentaje de población rural que se beneficia de un mejor acceso a los servicios y las infraestructuras gracias a la ayuda de la PAC</i> R.35 Promoción de la inclusión rural: <i>Número de personas pertenecientes a minorías y/o grupos vulnerables que se benefician de proyectos financiados de inclusión social</i>	Para reflejar la realidad, el indicador R.31 debería medir el número de «puestos de trabajo reales» (es decir, no temporales) creados en el momento de la finalización del proyecto. Es necesaria una definición común. El indicador R.33 mide el alcance de la estrategia «Pueblos Inteligentes». Si se utiliza como indicador de resultado, es necesario definir este concepto en el Reglamento. Salvo los considerandos 16 y 45, la estrategia «Pueblos Inteligentes» no se menciona actualmente en la propuesta. A fin de mejorar la utilidad del R.35 , únicamente debería contarse el número de personas únicas (a fin de evitar la duplicación del recuento en caso de que las personas se beneficien de más de un proyecto de inclusión social).	I.22 Contribuir a la creación de empleo en las zonas rurales: <i>Evolución de la tasa de empleo en zonas predominantemente rurales</i> I.23 Contribución al crecimiento en zonas rurales: <i>Evolución del PIB per cápita en zonas predominantemente rurales</i> I.24 Una PAC más justa: <i>Mejorar la distribución de las ayudas de la PAC</i> I.25 Promoción de la inclusión rural: <i>Evolución del índice de pobreza en las zonas rurales</i>	No queda claro el objeto de la medición del I.24 . El legislador puede querer considerar calcular únicamente un cambio en el coeficiente de Gini de las subvenciones de la PAC.

Indicadores de resultado	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo	Indicadores de impacto	Comentarios del Tribunal de Cuentas Europeo
Objetivo específico 9: Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular la preocupación por unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en materia de bienestar de los animales			
R.36 Limitación del uso de antibióticos: <i>Porcentaje de unidades de ganado mayor afectadas por actuaciones financieras para limitar el uso de antibióticos (prevención/reducción)</i>	Para que los indicadores R.36 , R.37 y R.38 sean considerados indicadores de resultado, es necesario que existan datos científicos que respalden los resultados previstos de las medidas adoptadas.	I.26 Limitación del uso de antibióticos en la agricultura: <i>Ventas/uso en animales destinados a la producción de alimentos</i>	No existe ningún indicador de impacto relacionado con el bienestar de los animales.
R.37 Uso sostenible de plaguicidas: <i>Porcentaje de tierra agrícola afectada por acciones específicas financiadas que conducen a un uso sostenible de los plaguicidas para reducir los riesgos y las repercusiones de los mismos</i>	El R.36 hace referencia a actuaciones con un impacto indirecto en el bienestar de los animales, pero no a los resultados de las intervenciones en términos de mejora del bienestar animal/la reducción real del uso de antibióticos.	I.27 Uso sostenible de plaguicidas: <i>Reducir los riesgos y las repercusiones de los plaguicidas (Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas)</i>	No queda claro si la intención del I.26 es abordar la venta o el uso de antibióticos. Asimismo, «alimentos» es un concepto muy amplio. El indicador sería más útil si realizase la medición, por ejemplo, del porcentaje de alimentos producidos sin antibióticos a lo largo del tiempo.
R.38 Mejorar el bienestar de los animales: <i>Porcentaje de unidades de ganado mayor cubiertas por acciones financiadas para mejorar el bienestar de los animales</i>	El R.38 no mide resultados reales. El porcentaje de unidades de ganado que abarcan las actuaciones para mejorar el bienestar de los animales no representa el cambio en el estado de bienestar de los animales. No está claro si el indicador está vinculado al indicador de realización O.16 , es decir, si ese indicador puede utilizarse como base para el cálculo del R.38. Existe el riesgo de que las intervenciones para los objetivos distintos al bienestar de los animales (sanidad, bioseguridad) sean incluidas en este indicador, de manera que ofrezca una imagen engañosa del alcance de las actuaciones para el bienestar de los animales.	I.28 Responder a la demanda de los consumidores de alimentos de calidad: <i>Valor de la producción al amparo de los regímenes de calidad de la UE (incluidos los productos ecológicos)</i>	No está claro el objeto de la medición del I.27 . Si su objetivo es el de reducir el uso de pesticidas, debería reformularse el indicador. No parece ser posible la medición de la reducción de riesgos e impactos de los pesticidas. El indicador I.28 se refiere únicamente al valor de la producción sin relacionarlo con ningún otro factor. Esto permite que el indicador se vea afectado por influencias externas, como los cambios en los precios. El indicador resultaría más útil si midiese un porcentaje del total de la producción.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre los planes estratégicos de la PAC (principalmente el anexo I).

ANEXO II

VINCULACIÓN DE OBJETIVOS, INTERVENCIONES E INDICADORES

A fin de presentar un marco coherente (basado únicamente en los objetivos, las intervenciones y los indicadores de la propuesta de la Comisión), en el presente anexo el Tribunal analiza los objetivos a los que contribuye cada uno de los indicadores de realización y la intervención relacionada. El Tribunal también ha revisado el esquema de indicadores de resultado y de impacto de la Comisión para los objetivos específicos y los ha reconfigurado en caso necesario. En el presente anexo el Tribunal no evalúa la calidad de los indicadores; para ver los comentarios sobre los diferentes indicadores, véase el **anexo I**.

En opinión del Tribunal, los objetivos específicos propuestos, mostrados en la primera columna, con los indicadores de realización y las intervenciones correspondientes deberían estar vinculados por un marco coherente (véase el apartado 80). El texto en negrita refleja algunas de las incoherencias y brechas (es decir, falta de indicadores) que necesitan de una mayor elaboración.

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 1: Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria	Pagos directos disociados: ayuda básica a la renta y ayuda redistributiva complementaria a la renta	Artículo 14, apartado 6, letras a) y b)	O.4 Número de hectáreas que reciben pagos directos disociados O.5 Número de beneficiarios de pagos directos disociados	R.5 Gestión de riesgos: <i>Porcentaje de explotaciones con instrumentos para la gestión de riesgos de la PAC</i> R.6 Redistribución para las explotaciones más pequeñas: <i>Porcentaje de ayuda adicional por hectárea para las explotaciones subvencionables por debajo del tamaño medio de las explotaciones (en comparación con la media)</i> R.7 Aumentar la ayuda a las explotaciones situadas en zonas con necesidades específicas: <i>Porcentaje de ayuda adicional por hectárea en zonas con mayores necesidades (en comparación con la media)</i>	I.2 Reducción de las disparidades de ingresos: <i>Evolución de los ingresos agrarios en comparación con la economía general</i> I.3 Reducir la variabilidad de la renta agrícola: <i>Evolución de la renta agrícola</i> I.4 Apoyar una renta agrícola viable: <i>Evolución del nivel de la renta agrícola por sectores (en comparación con la media en la agricultura)</i> I.5 Contribuir al equilibrio territorial: <i>Evolución de la renta agrícola en las zonas con limitaciones naturales (en comparación con la media)</i> I.2.4 Una PAC más justa: <i>Mejorar la distribución de las ayudas de la PAC</i>
	Instrumentos para la gestión de riesgos	Artículo 64, letra f), y artículo 70	O.8 Número de agricultores cubiertos por instrumentos de gestión de riesgos financiados		
	Pagos para zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas	Artículo 64, letra b), y artículo 66	O.11 Número de hectáreas que reciben un complemento para las zonas con limitaciones naturales (3 categorías)		

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 2: Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización	Pagos directos asociados	Artículo 14, apartado 7	O.9 Número de hectáreas que se benefician de ayuda asociada O.10 Número de cabezas que se benefician de ayuda asociada	R.8 Centrar la atención en explotaciones de sectores en dificultades: <i>Porcentaje de agricultores que se benefician de la ayuda asociada para mejorar la competitividad, la sostenibilidad o la calidad</i>	L.6 Aumentar la productividad de las explotaciones: <i>Productividad total de los factores</i> L.7 Aprovechar el comercio agroalimentario: <i>Importaciones y exportaciones en el ámbito del comercio agroalimentario</i>
	Inversiones	Artículo 64, letra d), y artículo 68	O.18 Número de inversiones productivas en explotaciones que se benefician de una ayuda O.21 Número de inversiones productivas fuera de la explotación	R.3 Digitalización de la agricultura: <i>Porcentaje de agricultores que se benefician de la ayuda a la tecnología de agricultura de precisión a través de la PAC</i> R.9 Modernización de las explotaciones: <i>Porcentaje de agricultores que reciben apoyo a la inversión para la reestructuración y la modernización, en particular para mejorar la eficiencia de los recursos</i>	
	Intercambio de conocimientos e información	Artículo 64, letra h), y artículo 72	O.29 Número de agricultores formados/asesorados O.30 Número de no agricultores formados/asesorados	R.1 Mejorar los resultados mediante el conocimiento y la innovación: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayudas para asesoramiento, formación, intercambio de conocimientos, o participación en grupos operativos para mejorar los resultados económicos, medioambientales, climáticos y de eficiencia en el uso de los recursos</i> R.2 Vincular los sistemas de asesoramiento y conocimiento: <i>número de asesores integrados en AKIS (en comparación con el número total de agricultores)</i>	

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 3: Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor	Intervenciones sectoriales	Artículo 39	O.33 Número de organizaciones de productores que crearon un fondo/programa operativo O.34 Número de actividades de promoción e información y seguimiento del mercado	R.10 Mejor organización de la cadena de suministro: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayuda para participar en agrupaciones de productores, organizaciones de productores, mercados locales, circuitos de distribución cortos y regímenes de calidad</i> R.11 Concentración del suministro: <i>Porcentaje del valor de la producción comercializada por organizaciones de productores con programas operativos</i>	I.8 Mejorar la posición de los agricultores en la cadena alimentaria: <i>Valor añadido de los productores primarios en la cadena alimentaria</i>
	Cooperación	Artículo 64, letra g), y artículo 71	O.24 Número de agrupaciones/organizaciones de productores financiadas		
	[requisitos obligatorios-BCAM]	Artículos 11 y 12	O.32 Número de hectáreas sujetas a la condicionalidad (desglosadas por BCAM 1-2-3)	R.12 Adaptación al cambio climático: <i>Porcentaje de tierra agrícola sujeta a compromisos para mejorar la adaptación al cambio climático</i> R.13 Reducir las emisiones en el sector ganadero: <i>Porcentaje de unidades de ganado mayor que reciben ayuda para reducir las emisiones de GEI y/o amoníaco, incluida la gestión del estiércol</i> R.14 Almacenamiento de carbono en suelos y biomasa: <i>Porcentaje de tierras agrícolas sujetas a compromisos para reducir emisiones, mantener y/o mejorar el almacenamiento de carbono (pastos permanentes, tierras agrícolas en turberas, bosques, etc.)</i> R.17 Tierras forestadas: <i>Superficie financiada para la forestación y la creación de superficies forestales, incluida la agrosilvicultura</i>	I.9 Fortalecer la resiliencia de la explotación: <i>Índice</i> I.10 Contribuir a la mitigación del cambio climático: <i>Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura</i> I.11 Aumento de la captura de carbono: <i>Incrementar el carbono orgánico del suelo</i> I.12 Incrementar la energía sostenible en la agricultura: <i>Producción de energía renovable procedente de la agricultura y la silvicultura</i>
Objetivo específico 4: Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible	Pagos directos disociados: regímenes en favor del clima y del medio ambiente	Artículo 14, apartado 6, letra d)	[sin indicador de realización]		
	Pagos por compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión más exigentes que los requisitos obligatorios	Artículo 64, letra a), y artículo 65	O.13 Número de hectáreas (agrícolas) cubiertas por compromisos medioambientales /climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios O.14 Número de hectáreas (silvicultura) cubiertas por compromisos medioambientales /climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios		

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
	Inversiones	Artículo 64, letra d), y artículo 68	O.18 Número de inversiones productivas en explotaciones que se benefician de una ayuda O.21 Número de inversiones productivas fuera de la explotación	R.15 Energía verde procedente de la agricultura y la silvicultura: <i>Inversiones en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (MW)</i> R.16 Mejorar la eficiencia energética: <i>Ahorro de energía en la agricultura</i> R.23 Resultados vinculados al medio ambiente /clima gracias a inversiones: <i>Porcentaje de agricultores con financiación en inversiones relacionadas con la protección del medio ambiente o el clima</i>	
	Intercambio de conocimientos e información	Artículo 64, letra h), y artículo 72	O.29 Número de agricultores formados/asesorados O.30 Número de no agricultores formados/asesorados	R.1 Mejorar los resultados mediante el conocimiento y la innovación: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayudas para asesoramiento, formación, intercambio de conocimientos, o participación en grupos operativos para mejorar los resultados económicos, medioambientales, climáticos y de eficiencia en el uso de los recursos</i> R.24 Resultados medioambientales /climáticos a través del conocimiento: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayuda para asesoramiento/ formación relacionada con los resultados medioambientales-climáticos</i>	

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire	[requisitos obligatorios-BCAM]	Artículos 11 y 12	O.32 Número de hectáreas sujetas a la condicionalidad (desglosadas por BCAM 4-8)	Suelo R.18 Mejora de suelos: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión beneficios para la gestión del suelo</i>	Suelo I.13. Reducir la erosión del suelo: <i>Porcentaje de tierra con nivel de erosión del suelo moderado o grave en tierras agrícolas</i>
	Pagos directos disociados: regímenes en favor del clima y del medio ambiente	Artículo 14, apartado 6, letra d)	[sin indicador de realización]	Aire R.19 Mejora de la calidad del aire: <i>Porcentaje de tierra agrícola sujeta a compromisos para reducir las emisiones de amoníaco</i>	Aire I.14 Mejora de la calidad del aire: <i>Reducir las emisiones de amoníaco procedentes de la agricultura</i>
	Pagos por compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión más exigentes que los requisitos obligatorios	Artículo 64, letra a), y artículo 65	O.13 Número de hectáreas (agrícolas) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios O.14 Número de hectáreas (silviculturas) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios	Agua R.20 Protección de la calidad del agua: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión para la calidad del agua</i> R.21 Gestión sostenible de los nutrientes: <i>Porcentaje de tierra agrícola sujeta a compromisos relacionados con la mejora de la gestión de los nutrientes</i>	Agua I.15 Mejora de la calidad del agua: <i>Balance bruto de nutrientes en tierras agrícolas</i> I.16. Reducción de las fugas de nutrientes: <i>Nitratos en aguas subterráneas-Porcentaje de estaciones de aguas subterráneas con concentraciones de N superiores a 50 mg/l según la Directiva sobre nitratos</i>
	Pagos por desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios	Artículo 64, letra c), y artículo 67	O.15 Número de hectáreas con financiación para la agricultura ecológica O.12 Número de hectáreas financiadas en el marco de Natura 2000 o de la Directiva marco sobre el agua	R.22 Uso sostenible del agua: <i>Porcentaje de tierra de regadío sujeta a compromisos para mejorar el balance hídrico</i> R.23 Resultados vinculados al medio ambiente/clima gracias a inversiones: <i>Porcentaje de agricultores con financiación en inversiones relacionadas con la protección del medio ambiente o el clima</i>	I.17 Reducción de la presión sobre los recursos hídricos: <i>Índice de explotación del agua «plus» (WEI +)</i>
	Intercambio de conocimientos e información	Artículo 64, letra h), y artículo 72	O.29 Número de agricultores formados/asesorados O.30 Número de no agricultores formados/asesorados	R.1 Mejorar los resultados mediante el conocimiento y la innovación: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayudas para asesoramiento, formación, intercambio de conocimientos, o participación en grupos operativos para mejorar los resultados económicos, medioambientales, climáticos y de eficiencia en el uso de los recursos</i> R.24 Resultados medioambientales/climáticos a través del conocimiento: <i>Porcentaje de agricultores que reciben ayuda para asesoramiento/formación relacionada con los resultados medioambientales-climáticos</i>	

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 6: Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes	[requisitos obligatorios-BCAM]	Artículos 11 y 12	O.32 Número de hectáreas sujetas a la condicionalidad (desglosadas por BCAM 9-10)	R.25 Apoyo a la gestión forestal sostenible: <i>Porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos de gestión para apoyar la protección y la gestión de los bosques</i>	L.18 Incremento de las poblaciones de aves agrarias: <i>Índice de aves agrarias</i>
	Intervenciones sectoriales	Artículo 39	O.35 Número de actuaciones para la preservación/mejora de la apicultura	R.26 Protección de ecosistemas forestales: <i>Porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos de gestión para apoyar el paisaje, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos</i>	L.19 Mejora de la protección de la biodiversidad: <i>Porcentaje de especies y hábitats de interés comunitario relacionados con la agricultura con tendencias estables o crecientes</i>
	Pagos por compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión más exigentes que los requisitos obligatorios	Artículo 64, letra a), y artículo 65	O.13 Número de hectáreas (agrícolas) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios	R.27 Preservación de hábitats y especies: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión que apoyan la conservación o la restauración de la biodiversidad</i>	L.20 Mejora de la prestación de servicios ecosistémicos: <i>Porcentaje de SAU cubierta con elementos paisajísticos</i>
	Pagos por desventajas específicas resultantes de determinados requisitos obligatorios	Artículo 64, letra c), y artículo 67	O.14 Número de hectáreas (silvicultura) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios O.17 Número de proyectos en favor de los recursos genéticos	R.28 Financiación de Natura 2000: <i>Superficie en los espacios Natura 2000 objeto de compromisos para la protección, conservación y restauración</i> R.29 Preservación de elementos paisajísticos: <i>Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos para gestionar elementos paisajísticos, como setos</i>	
	Inversiones	Artículo 64, letra d), y artículo 68	O.12 Número de hectáreas financiadas en el marco de Natura 2000 o de la Directiva marco sobre el agua O.20 Número de inversiones no productivas financiadas		

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 7: Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales	Pagos directos disociados: ayudas complementarias a la renta para jóvenes agricultores	Artículo 14, apartado 6, letra d)	O.6 Número de hectáreas objeto de un mayor apoyo a la renta para jóvenes agricultores O.7 Número de beneficiarios objeto de un mayor apoyo a la renta para jóvenes agricultores	R.30 Renovación generacional: Número de jóvenes agricultores que ponen en pie una explotación con la ayuda de la PAC	I.21 Atraer a los jóvenes agricultores: Evolución del número de nuevos agricultores
	Primas de instalación	Artículo 64, letra e), y artículo 69	O.22 Número de agricultores que reciben primas de instalación		
	Cooperación	Artículo 64, letra g), y artículo 71	O.26 Número de proyectos de renovación generacional (agricultores jóvenes/mayores)		
	Inversiones	Artículo 64, letra d), y artículo 68	O.19 Número de infraestructuras locales financiadas	R.31 Crecimiento y empleo en zonas rurales: Nuevos puestos de trabajo en proyectos financiados	I.22 Contribuir a la creación de empleo en las zonas rurales: Evolución de la tasa de empleo en zonas predominantemente rurales
Objetivo específico 8: Promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible	Primas de instalación	Artículo 64, letra e), y artículo 69	O.23 Número de empresarios rurales que reciben primas de instalación	R.32 Desarrollo de la bioeconomía rural: Número de empresas de bioeconomía desarrolladas con financiación	I.23 Contribución al crecimiento en zonas rurales: Evolución del PIB per cápita en zonas predominantemente rurales
	Cooperación	Artículo 64, letra g), y artículo 71	O.1 Número de grupos operativos de la AEI O.2 Número de asesores que han creado o han participado en los grupos operativos de la AEI O.27 Número de estrategias de desarrollo local (Leader) O.28 Número de otros grupos de cooperación (excluidas las AEI notificadas en O.1)	R.33 Digitalización de la economía rural: Población rural cubierta por una estrategia «Pueblos inteligentes» que recibe una ayuda R.34 Conectar la Europa rural: Porcentaje de población rural que se beneficia de un mejor acceso a los servicios y las infraestructuras gracias a la ayuda de la PAC R.35 Promoción de la inclusión rural: Número de personas pertenecientes a minorías y/o grupos vulnerables que se benefician de proyectos financiados de inclusión social	I.25 Promoción de la inclusión rural: Evolución del índice de pobreza en las zonas rurales I.1 Compartir conocimientos e innovación: Porcentaje del presupuesto de la PAC destinado al intercambio de conocimientos y a la innovación

Objetivo	Intervención	Referencia jurídica	Indicadores de realización	Indicadores de resultado	Indicadores de impacto
Objetivo específico 9: Mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular la preocupación por unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en materia de bienestar de los animales	Pagos por compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión más exigentes que los requisitos obligatorios	Artículo 64, letra a), y artículo 65	O.13 Número de hectáreas (agrícolas) cubiertas por compromisos medioambientales/climáticos más exigentes que los requisitos obligatorios O.16 Número de unidades de ganado mayor cubiertas por una ayuda en favor del bienestar de los animales, de la sanidad animal o de medidas de bioseguridad más estrictas	R.4 Vincular la ayuda a la renta a normas y buenas prácticas: <i>Porcentaje de SAU que se beneficia de la ayuda a la renta y sujeta a condicionalidad</i> R.36 Limitación del uso de antibióticos: <i>Porcentaje de unidades de ganado mayor afectadas por actuaciones financiadas para limitar el uso de antibióticos (prevención/reducción)</i> R.37 Uso sostenible de plaguicidas: <i>Porcentaje de tierra agrícola afectada por acciones específicas financiadas que conducen a un uso sostenible de las plaguicidas para reducir los riesgos y las repercusiones de los mismos</i> R.38 Mejorar el bienestar de los animales: <i>Porcentaje de unidades de ganado mayor cubiertas por acciones financiadas para mejorar el bienestar de los animales</i>	I.26 Limitación del uso de antibióticos en la agricultura: <i>Ventas/uso en animales destinados a la producción de alimentos</i> I.27 Uso sostenible de plaguicidas: <i>Reducir los riesgos y las repercusiones de los plaguicidas (Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas)</i> I.28 Responder a la demanda de los consumidores de alimentos de calidad: <i>Valor de la producción al amparo de los regímenes de calidad de la UE (incluidos los productos ecológicos)</i>
	Cooperación	Artículo 64, letra g), y artículo 71	O.25 Número de agricultores que reciben ayudas para participar en regímenes de calidad de la UE		
	[requisitos obligatorios-RLG]	Artículos 11 y 12	O.3 Número de beneficiarios de las ayudas de la PAC		
			O.31 Número de hectáreas sujetas a prácticas medioambientales (indicador de síntesis sobre la superficie física cubierta por la condicionalidad, programas ecológicos, medidas agroambientales y climáticas, medidas forestales, agricultura ecológica)		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, objetivos específicos (artículo 6), intervenciones de la PAC y requisitos obligatorios (artículos 11, 12, 14, 39 y del 64 al 72) e indicadores de realización, resultado e impacto (anexo I del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC).

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES