

Informe Especial

Agricultura ecológica en la UE

Las lagunas e incoherencias restan eficacia a la política



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-12
La agricultura ecológica como una práctica agrícola más sostenible	01-04
La agricultura ecológica es parte integrante del sector ecológico	05-06
La política de la UE relativa al sector ecológico	07-10
Funciones y responsabilidades	11-12
Alcance y enfoque de la fiscalización	13-17
Observaciones	18-77
Las políticas nacionales y de la UE para el sector ecológico presentan lagunas	18-35
Las lagunas del marco estratégico debilitan la política de la UE relativa al sector ecológico	19-24
Las insuficiencias en las políticas nacionales lastran el desarrollo del sector ecológico de la UE	25-31
Los Estados miembros solo abordaron en parte las necesidades específicas de su sector ecológico al programar las ayudas de la PAC	32-35
La superficie ha aumentado, pero la integración de los objetivos de la agricultura ecológica en la PAC sigue siendo un reto	36-59
Las ayudas de la PAC contribuyeron al aumento de la superficie ecológica, pero no siempre se garantizaban los beneficios medioambientales	37-43
Los Estados miembros no siempre garantizaron que las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica condujeran a la producción ecológica	44-51
Los Estados miembros no orientaron suficientemente bien la financiación de la PAC para continuar desarrollando el sector ecológico	52-59

La falta de datos restringe la elaboración de políticas sólidas para el sector ecológico	60-77
No es posible evaluar el impacto de las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica	61-66
Las actuales herramientas de la UE no son adecuadas para analizar el impacto de la agricultura ecológica	67-71
Se recopilan menos variables estadísticas sobre el sector ecológico	72-77
Conclusiones y recomendaciones	78-82
Anexo – Consumo de productos ecológicos en los Estados miembros	
Siglas y acrónimos	
Glosario	
Respuestas de la Comisión	
Cronología	
Equipo auditor	

Resumen

I La agricultura ecológica es un método agrícola de producción de alimentos que utiliza sustancias y procesos naturales, contribuyendo así a una mayor biodiversidad y a una menor contaminación del agua, el aire y el suelo. La Comisión la considera una herramienta clave para aumentar la sostenibilidad de la agricultura, y se ha fijado como objetivo que el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se dediquen a la agricultura ecológica de aquí a 2030, lo que supone un salto significativo con respecto al 10,5 % de 2022. En el período comprendido entre 2014 y 2022, los agricultores recibieron unos 12 000 millones de euros en ayudas a las prácticas de agricultura ecológica en virtud de la política agrícola común (PAC).

II Nuestra auditoría evaluó la concepción, la ejecución y el seguimiento de las ayudas de la UE a la agricultura ecológica. Abarcamos el período 2014-2022 y, en su caso, también comprobamos las disposiciones y los programas vigentes para el período 2023-2027. Llevamos a cabo la presente auditoría a la luz del importante volumen de gasto de la UE que se destina a la agricultura ecológica. Esperamos que nuestro informe suponga una contribución a la política de la UE relativa al sector ecológico y a las propuestas legislativas de la Comisión para la PAC posterior a 2027, previstas en 2025.

III En general, llegamos a la conclusión de que las políticas nacionales y de la UE para el sector ecológico presentaban lagunas. Los fondos de la PAC se utilizaron para aumentar la superficie cultivada ecológicamente, sin tener suficientemente en cuenta los objetivos medioambientales y de mercado establecidos por la política de la UE en materia de agricultura ecológica. No fue posible evaluar el impacto de la política debido a restricciones en los datos.

IV Constatamos que el marco estratégico de la política de la UE relativa al sector ecológico presenta lagunas. Los planes de acción de la UE, que la Comisión utiliza para definir la estrategia para el sector ecológico, carecen de elementos importantes. Aunque el plan actual supone una mejora con respecto al anterior, sigue sin incluir metas cuantificables para los objetivos y acciones definidos, ni un modo de medir los progresos. La única meta para el sector ecológico es el objetivo no vinculante del 25 % de tierras cultivadas ecológicamente, que solo se centra en el aumento de la superficie. No hay ninguna estrategia ni objetivos para el sector ecológico con posterioridad a 2030.

V El grado de desarrollo de la agricultura ecológica, y las ambiciones para que continúe creciendo, difieren enormemente entre los distintos Estados miembros. Aunque todos los países de la Europa de los Veintisiete, excepto tres, ya cuentan con planes de acción sobre producción ecológica, existe el riesgo de que no sean suficientes para alcanzar el objetivo de la UE del 25 % para 2030. Para lograr este objetivo, sería necesario duplicar el actual incremento anual de la agricultura ecológica. En aquellos Estados miembros en los que el sector ecológico está poco desarrollado, los planes de acción nacionales podrían desempeñar un papel clave para impulsar el desarrollo. Sin embargo, la baja calidad de estos planes disminuye su impacto.

VI La política agrícola común es la principal fuente de financiación para desarrollar la agricultura ecológica en la UE. Constatamos que, si bien este apoyo ha contribuido a aumentar la superficie de tierras cultivadas ecológicamente, la integración de los objetivos medioambientales y de mercado de la política de la UE en materia de agricultura ecológica en el gasto de la UE sigue siendo un reto.

VII Las ayudas de la UE a la agricultura ecológica se basan en los beneficios medioambientales esperados, pero estos no siempre están garantizados. En los cuatro Estados miembros que visitamos no se aplicaban de modo coherente las normas de la agricultura ecológica, en particular, las relativas a la rotación de cultivos y el bienestar de los animales. Aunque la integración de los principios voluntarios de la agricultura ecológica en el gasto de la UE podría reforzar su impacto medioambiental positivo, comprobamos que los Estados miembros rara vez lo hacían.

VIII Uno de los objetivos de la política de la UE es que la agricultura ecológica produzca una amplia variedad de alimentos para abastecer el mercado de productos sostenibles. Un mercado bien desarrollado actúa como incentivo adicional para que los agricultores se pasen a la agricultura ecológica y facilita el crecimiento a largo plazo. A pesar de ello, los Estados miembros no han orientado suficientemente bien la financiación de la PAC para reforzar la posición del agricultor en la cadena de valor y seguir desarrollando el sector ecológico.

IX La Comisión supervisa el gasto de la UE en agricultura ecológica y el tamaño de la superficie subvencionada. Sin embargo, el impacto de este apoyo no puede evaluarse, porque las herramientas existentes no son aptas para este propósito. La Comisión también carece de datos sobre cómo respalda el gasto de la UE el desarrollo del sector ecológico más allá de la agricultura ecológica, sobre todo si se tiene en cuenta que ahora se recopilan menos datos que antes de 2021.

X Sobre la base de nuestras constataciones, recomendamos a la Comisión:

- reforzar el marco estratégico de la UE para el desarrollo del sector ecológico, estableciendo una forma de medir los avances y fijando una visión para después de 2030;
- mejorar la integración de los objetivos medioambientales y de mercado en las ayudas de la PAC y orientar mejor los fondos posteriores a 2027 para desarrollar el sector ecológico;
- garantizar la disponibilidad de datos pertinentes para evaluar el desarrollo de la agricultura ecológica y su impacto en el medio ambiente y el clima mediante un uso más eficaz de las herramientas y la información existentes.

Introducción

La agricultura ecológica como una práctica agrícola más sostenible

01 Casi el 40 % de las tierras de la UE se destinan a la agricultura¹. Aunque su función principal es proporcionar alimentos, la agricultura también contribuye al desarrollo y a la cohesión social de las zonas rurales. La agricultura depende del uso sostenible de los recursos naturales, y constituye al mismo tiempo una fuente de presiones medioambientales y climáticas, que conducen a la contaminación del suelo, el agua y el aire, y a la sobreexplotación de los recursos naturales².

02 Desde la década de 1990, la UE ha fomentado el uso de prácticas agrícolas más sostenibles desde una perspectiva medioambiental. De ellas, la agricultura ecológica sigue siendo el único método de producción agrícola normalizado y regulado a escala de la UE. El objetivo de la agricultura ecológica es producir alimentos utilizando sustancias y procesos naturales, de acuerdo con los principios y normas establecidos en la legislación de la UE (véase la *ilustración 1*).

¹ Eurostat, *Estadísticas sobre explotaciones y tierras agrícolas en la Unión Europea*, 2020.

² AEMA, *SOER 2020*, pp. 295 y 314.

Ilustración 1 – Principios y normas de la agricultura ecológica



PRINCIPIOS:



Respeto de los **sistemas y los ciclos** naturales



Mantenimiento y mejora de la **salud y la calidad del suelo**



Conservación de elementos del **paisaje natural**



Utilización responsable de la **energía y de recursos naturales** (agua, suelo, materia orgánica y aire)



Restricción del **uso de insumos externos**



Obtención de una amplia variedad de **alimentos de alta calidad**

Normas para la GANADERÍA:

Rigurosas normas de bienestar animal, que respeten las necesidades específicas de cada especie

Pensos ecológicos o en conversión, procedentes principalmente de la explotación agrícola

Sin factores de crecimiento ni alimentación forzosa

Uso extremadamente restringido de antibióticos

Requisitos de espaciado mínimo y acceso a zonas al aire libre y pastos

Separación clara entre unidades convencionales y ecológicas en explotaciones mixtas

Normas para los CULTIVOS:

Sin plaguicidas ni fertilizantes sintéticos

Semillas y materiales de reproducción vegetal **ecológicos**

Medidas preventivas y de precaución para evitar la contaminación

Sin organismos modificados genéticamente

Rotación plurianual de los cultivos que comprenda cultivos de leguminosas y otros cultivos de abonos verdes

Separación clara entre unidades convencionales y ecológicas en explotaciones mixtas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento \(UE\) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos](#).

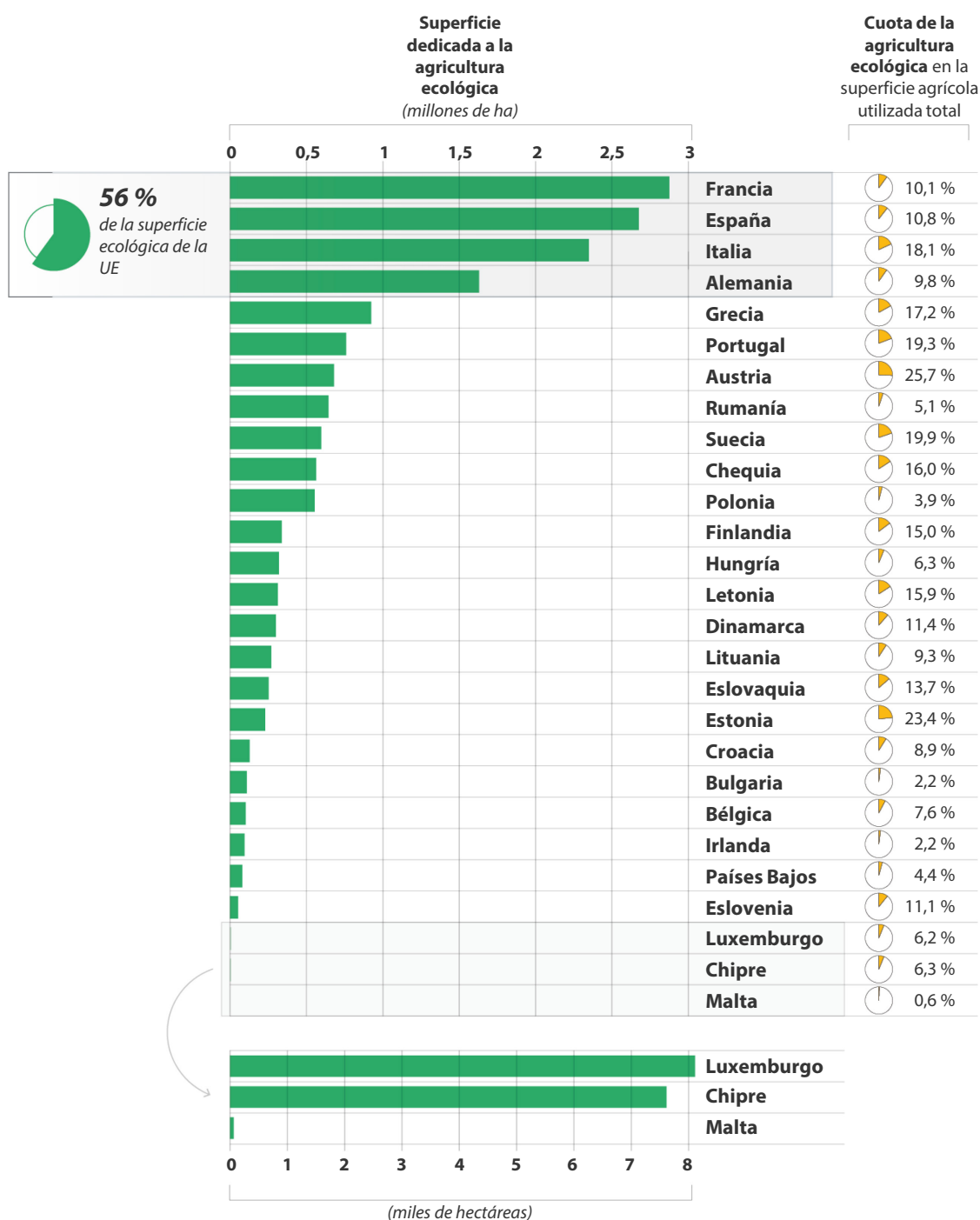
03 Dado que tiene como base la limitación estricta de plaguicidas y fertilizantes sintéticos, la agricultura ecológica se considera, por su diseño, una alternativa más sostenible desde el punto de vista medioambiental que la agricultura convencional, ya que contribuye a una mayor biodiversidad y a una menor contaminación del agua, el aire y el suelo³. La rotación de cultivos y otras prácticas de gestión que utilizan las explotaciones ecológicas pueden mejorar la salud y la fertilidad del suelo, así como su capacidad para retener agua y capturar carbono, contribuyendo de este modo a la resiliencia climática.

04 En 2022 se cultivaron ecológicamente en la UE alrededor de 17 millones de hectáreas, lo que representa el 10,5 % de la superficie agrícola total utilizada⁴. Mientras que en la UE la proporción de superficie agrícola ecológica ha aumentado de manera constante desde 2014, la adopción de la agricultura ecológica difiere significativamente a escala de los Estados miembros, y oscila entre el 0,6 % de Malta y el 25,7 % de Austria, tal como muestra la *ilustración 2*.

³ Smith, O. M.; Cohen, A. L.; Rieser, C. J.; Davis, A. G.; Taylor, J. M.; Adesanya, A. W.; Jones, M. S.; Meier, A. R.; Reganold, J. P.; Orpet, R. J.; Northfield, T. D. y Crowder, D. W.: [Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis](#), septiembre de 2019.

⁴ Eurostat, [Evolución de la agricultura ecológica](#).

Ilustración 2 – Cuatro Estados miembros suman casi el 60 % de la superficie agrícola ecológica de la UE



Nota: En el caso de Austria, se han utilizado datos de 2020.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [estadísticas sobre agricultura ecológica](#) de Eurostat de 2022 (extraídas el 25 de junio de 2024).

La agricultura ecológica es parte integrante del sector ecológico

05 La agricultura ecológica suministra productos ecológicos al mercado para dar respuesta a la demanda de los consumidores de alimentos más sostenibles. Como tal, constituye el núcleo del sector ecológico, que engloba a todos los actores y procesos desde las explotaciones hasta el consumidor (véase la *ilustración 3*). El desarrollo de la agricultura ecológica está estrechamente ligado al desarrollo del sector ecológico.

Ilustración 3 – El sector ecológico



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06 En 2022, los productos ecológicos representaron alrededor del 4 % del mercado alimentario total de la UE, y generaron 45 000 millones de euros en ventas⁵. Entre 2014 y 2022, las ventas de productos ecológicos en la UE se duplicaron con creces⁶. Sin embargo, persisten diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto al consumo de productos ecológicos. En 2022, oscilaba entre los 2 euros per cápita en Rumanía y los 365 euros en Dinamarca (véase el [anexo](#)). Estas diferencias ponen de manifiesto el desarrollo desigual del mercado de productos ecológicos en la UE y su relación con el poder adquisitivo en los Estados miembros.

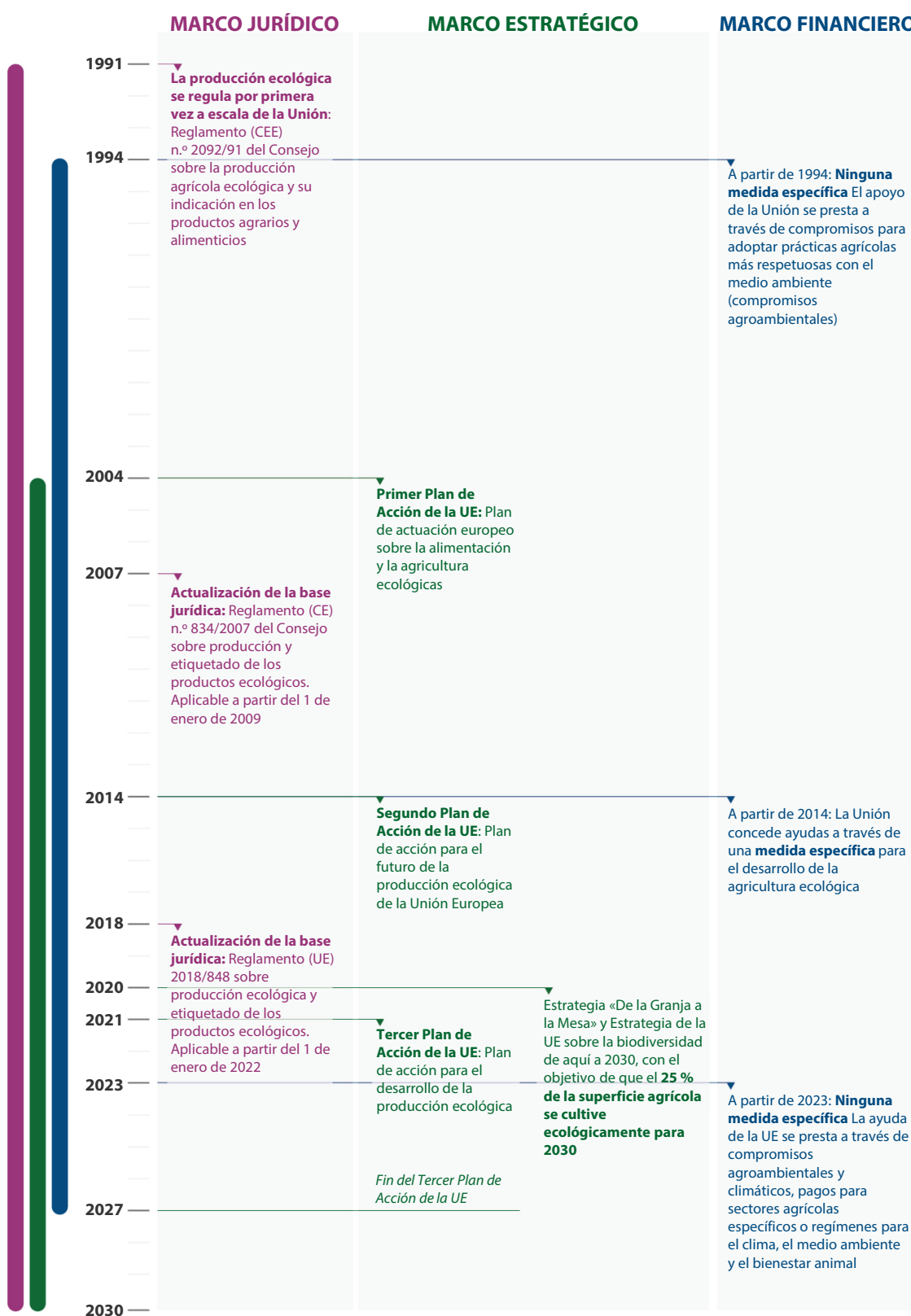
La política de la UE relativa al sector ecológico

07 El desarrollo de la agricultura ecológica se rige por los principios, normas y objetivos establecidos en la política de la UE relativa al sector ecológico. Esta política se compone de tres niveles: un marco jurídico, un marco estratégico y un marco financiero. Está en vigor desde 1991 y ha evolucionado con el tiempo (véase la [ilustración 4](#)).

⁵ Estadísticas del Instituto de Investigación de Agricultura Ecológica (FIBL) sobre ventas al por menor de productos ecológicos, y [datos procedentes de Statista](#) sobre ventas de alimentos en la Europa de los Veintisiete (extraídos por última vez el 12 de abril de 2024).

⁶ *Ibid.*

Ilustración 4 – Evolución de la política de la UE relativa al sector ecológico



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

08 El [Reglamento sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos](#) (Reglamento sobre producción ecológica) constituye la base jurídica de la agricultura ecológica y regula el resto de la cadena de suministro del sector ecológico, desde los agricultores hasta los minoristas (véase la [ilustración 3](#)). Establece los objetivos y principios de la producción ecológica y las normas que deben seguir los agricultores ecológicos y otros operadores para recibir la certificación ecológica.

09 La Comisión complementó el marco jurídico del sector ecológico con tres planes de acción sucesivos, publicados en 2004, 2014 y 2021. Estos planes de acción también estaban destinados a definir la estrategia de la UE para la agricultura ecológica⁷. En mayo de 2020, la Comisión publicó la [Estrategia «de la granja a la mesa»](#) y la [Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030](#), que ejecutan el [Pacto Verde Europeo](#). Ambas estrategias definían un objetivo estratégico según el cual el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se deben cultivar ecológicamente de aquí a 2030. Aunque no tiene carácter vinculante, el objetivo indica que la agricultura ecológica desempeña un papel en el cumplimiento de los objetivos climáticos y medioambientales de la UE.

10 El apoyo financiero para el desarrollo de la agricultura ecológica se ha prestado, principalmente, a través de la política agrícola común (PAC). En el período 2014-2022, los agricultores recibieron casi 12 000 millones de euros de ayudas de la UE procedentes del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) para la conversión a prácticas de agricultura ecológica o para el mantenimiento de las mismas. Además:

- o en el período 2014-2022, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) aportó 60,6 millones de euros aproximadamente para desarrollar la producción ecológica en el sector de las frutas y hortalizas a través de las organizaciones de productores;
- o en el período 2014-2020 se facilitaron 45 millones de euros aproximadamente en ayuda financiera de la UE para investigación e innovación en agricultura ecológica a través de Horizonte 2020; en el período 2021-2027, el 30 % de los fondos de Horizonte Europa para agricultura, silvicultura y zonas rurales se destinan a aspectos relacionados directa o indirectamente con el sector ecológico;

⁷ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products», [SWD/2014/065 final](#), marzo de 2014.

- o en el período 2016-2023, se destinaron alrededor de 140 millones de euros a promover los productos ecológicos a través de la política de promoción agroalimentaria de la UE⁸;
- o en el período 2023-2027, los Estados miembros han previsto destinar alrededor de 14 700 millones de euros para apoyar la agricultura ecológica en sus planes estratégicos de la PAC⁹.

Funciones y responsabilidades

11 La Comisión, a través de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), en consulta con otras direcciones generales, establece la política general de la UE para el sector ecológico. La Comisión aprueba los programas de desarrollo rural de los Estados miembros para la PAC y proporciona a los Estados miembros directrices estratégicas sobre la política ecológica de la UE. Junto con la DG Agricultura y Desarrollo Rural, Eurostat recopila, valida y publica datos sobre el sector ecológico. El Centro Común de Investigación facilita conocimientos científicos para supervisar y evaluar el impacto de las políticas de la UE.

12 En función de sus situaciones y necesidades específicas, los Estados miembros son responsables de definir los objetivos nacionales para la agricultura ecológica y el sector ecológico, y de programar un apoyo financiero nacional y de la UE adecuado para alcanzar estos objetivos. Los Estados miembros programan y ejecutan las ayudas pertinentes de la UE a través de sus programas de desarrollo rural.

⁸ [Decisiones de selección de la Comisión](#) para la política de promoción agroalimentaria de la UE para el período 2016-2023.

⁹ Comisión, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023-2027\)](#), p. 74, junio de 2023.

Alcance y enfoque de la fiscalización

13 Examinamos la concepción, la ejecución y el seguimiento de las ayudas de la UE a la agricultura ecológica. Nos preguntamos si la Comisión y los Estados miembros:

- o habían concebido una política adecuada para el sector ecológico con el fin de impulsar la agricultura ecológica;
- o habían utilizado eficazmente los fondos de la PAC para apoyar los objetivos medioambientales y de mercado de la agricultura ecológica;
- o habían efectuado un seguimiento y evaluación adecuados del impacto de la política de la UE.

14 A la luz de nuestro reciente [Informe Especial 4/2019](#), sobre el sistema de control de productos ecológicos, y el [Informe Especial 25/2023](#), sobre la política acuícola de la UE, excluimos de nuestro ámbito de aplicación los controles y la certificación de la agricultura ecológica y el sector de la acuicultura ecológica. Considerando su naturaleza específica, también excluimos el sector de la apicultura ecológica, la investigación y la innovación en agricultura ecológica y el FEAGA para apoyar la producción ecológica en el sector de las frutas y hortalizas (véase el apartado [10](#)).

15 Hemos llevado a cabo la presente auditoría teniendo en cuenta el objetivo del 25 % para la agricultura ecológica y los casi 12 000 millones de euros de ayudas de la UE en el período 2014-2022 para la conversión a prácticas de agricultura ecológica o el mantenimiento de las mismas. Esperamos que nuestras conclusiones y recomendaciones contribuyan a desarrollar la política de la UE en materia de agricultura ecológica y constituyan una aportación a las propuestas legislativas de la Comisión para la PAC posterior a 2027, previstas para 2025.

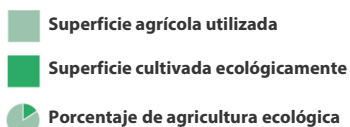
16 Nuestra auditoría abarcó el período 2014-2022. En su caso, también comprobamos las disposiciones y los programas vigentes para el período 2023-2027. Obtuvimos pruebas de auditoría a partir de:

- reuniones con representantes de la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural, Eurostat y Centro Común de Investigación);
- un examen de los datos y documentos pertinentes, incluida la legislación y los estudios específicos, las evaluaciones de impacto y los informes de auditoría, así como las evaluaciones y la información de seguimiento;
- el análisis de datos tanto estadísticos como de gestión de la financiación del sector ecológico en la UE;
- entrevistas con autoridades nacionales y regionales, y reuniones estructuradas con representantes del sector ecológico;
- visitas sobre el terreno a veintiséis explotaciones ecológicas que habían recibido ayuda financiera de la UE (entre seis y siete explotaciones en cada Estado miembro visitado);
- una visita de estudio a Dinamarca, Estado miembro que ha prestado respaldo político a la agricultura ecológica desde 1987 y que cuenta con un mercado de productos ecológicos bien desarrollado;
- una mesa redonda con expertos de los ámbitos científico, político y de la agricultura ecológica.

17 Realizamos visitas de auditoría a cuatro Estados miembros: Rumanía, Polonia, Austria e Italia. Estos países fueron seleccionados para abarcar diferentes porcentajes de superficie ecológica y potencial de desarrollo ulterior (véase la *ilustración 5*). En Italia, seleccionamos las regiones de Campania y Sicilia para estudiar la ejecución regional de las ayudas de la PAC.

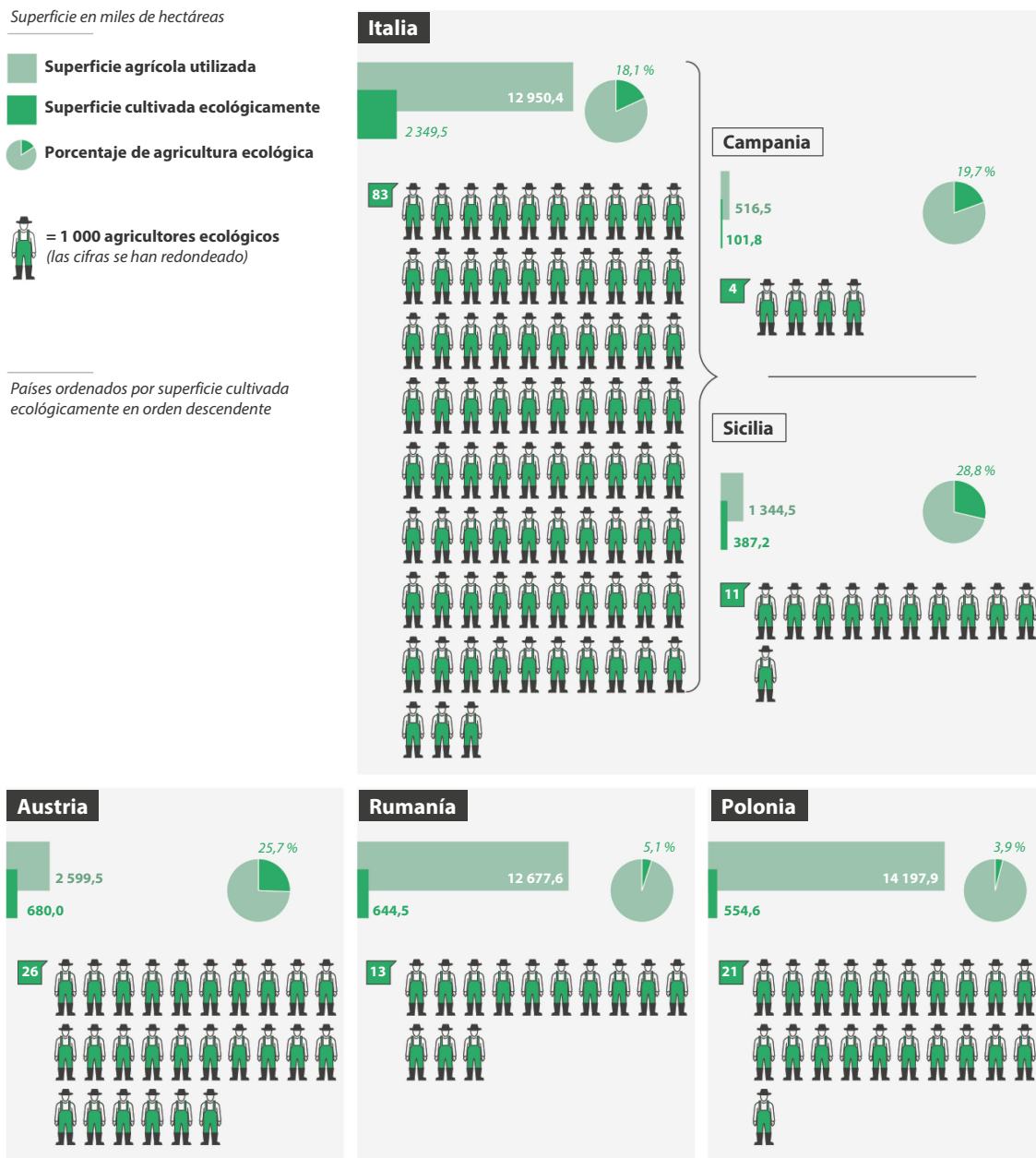
Ilustración 5 – Agricultura ecológica en los Estados miembros auditados

Superficie en miles de hectáreas



= 1 000 agricultores ecológicos
(las cifras se han redondeado)

Países ordenados por superficie cultivada ecológicamente en orden descendente



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de estadísticas sobre [agricultura ecológica](#) de Eurostat de 2022 (extraídas el 25 de junio de 2024) y de [Bio in Cifre 2023](#) para Sicilia y Campania. En el caso de Austria, se han utilizado datos de 2020.

Observaciones

Las políticas nacionales y de la UE para el sector ecológico presentan lagunas

18 Examinamos la política establecida por la Comisión y los Estados miembros para respaldar el desarrollo de la agricultura ecológica¹⁰. Esperábamos constatar que:

- o la Comisión hubiese concebido una política integral de la UE para el sector ecológico;
- o los Estados miembros hubiesen establecido políticas nacionales de apoyo a la agricultura ecológica;
- o los Estados miembros hubiesen programado los fondos de la PAC de acuerdo con las necesidades específicas de su sector ecológico.

Las lagunas del marco estratégico debilitan la política de la UE relativa al sector ecológico

19 Según la Comisión, los planes de acción para el desarrollo de la producción ecológica de la UE proporcionan el marco estratégico de la UE para el sector ecológico. Sin embargo, comprobamos que el plan de acción para 2014-2020 no incluía ningún objetivo para el sector ecológico. También carecía de elementos clave, tales como:

- o metas cuantificables para los objetivos y medidas específicos del plan;
- o hitos y un calendario de ejecución de las medidas;
- o indicadores de seguimiento de los progresos;
- o funciones y responsabilidades definidos con claridad;
- o dotación financiera.

¹⁰ [Better regulation toolbox](#), 2021.

20 En el plan de acción 2021-2027, la Comisión indicaba que se habían ejecutado las medidas en el marco del plan anterior, sin especificar las actividades que se habían llevado a cabo ni las que se habían logrado. Debido a la falta de metas cuantificadas, de indicadores de seguimiento y de una evaluación, sigue sin conocerse el impacto real del plan de acción 2014-2020.

21 En 2020, el objetivo estratégico para el sector ecológico se definió mediante el compromiso no vinculante de dedicar a la agricultura ecológica el 25 % de las tierras agrícolas de la UE de aquí a 2030 (véase el apartado **09**). La Comisión estableció el plan de acción 2021-2027 para apoyar la consecución de esta meta. El plan de acción definía objetivos específicos para mejorar la contribución de la agricultura ecológica a la sostenibilidad, aumentar la demanda y asegurar la confianza de los consumidores, así como estimular la conversión y reforzar toda la cadena de valor.

22 Constatamos que el plan 2021-2027 representa una mejora con respecto al anterior y proporciona más detalles sobre las actividades específicas que deben ejecutarse en el marco de cada acción. Las responsabilidades se han repartido entre la Comisión, los Estados miembros y otras partes interesadas. La Comisión elabora un informe de situación semestral para realizar un seguimiento de las actividades que se llevan a cabo.

23 A pesar de los logros conseguidos, el plan sigue careciendo de metas cuantificables para los tres objetivos específicos, así como de medios para realizar un seguimiento de los avances logrados a través de las acciones propuestas. En ausencia de estos elementos, su contribución al desarrollo del sector ecológico será difícil de evaluar. La sostenibilidad de la agricultura ecológica a lo largo del tiempo depende del desarrollo global del sector ecológico; un sector bien desarrollado ofrecería a los agricultores incentivos económicos para la agricultura ecológica. Sin embargo, el objetivo del 25 % solo se refiere a la superficie que debe cultivarse ecológicamente, sin objetivos estratégicos para el sector ecológico. No existe una visión estratégica para la agricultura ecológica ni para el sector ecológico con posterioridad a 2030 que proporcione estabilidad y perspectiva a largo plazo para la cadena de valor.

24 Además de los objetivos específicos de los planes de acción, el marco jurídico también define objetivos medioambientales y de mercado para la producción ecológica (véase la *ilustración 6*). Sin embargo, la Comisión considera los objetivos del Reglamento sobre producción ecológica como características inherentes al sistema de producción de alimentos ecológicos, y no como objetivos reales, por lo que ni se supervisan ni se abordan específicamente en el marco estratégico.

Ilustración 6 – Objetivos de la UE para el sector ecológico



Objetivos del marco jurídico

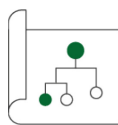
El Reglamento o sobre producción ecológica

Objetivos medioambientales

- protección del medio ambiente y del clima
- fertilidad de los suelos a largo plazo
- elevado nivel de biodiversidad
- un medio ambiente no tóxico
- mantenimiento de las razas raras o autóctonas en peligro de extinción
- desarrollo de la provisión de material genético vegetal adaptado a las necesidades específicas de la agricultura ecológica
- elevado nivel de biodiversidad mediante el uso de material genético vegetal diverso
- rigurosas normas de bienestar animal

Objetivos de mercado

- circuitos cortos de distribución y producciones locales en los territorios de la Unión
- desarrollo de actividades de mejora vegetal de plantas ecológicas a fin de contribuir a las perspectivas económicas ventajosas del sector ecológico



Objetivos del marco estratégico

Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica 2021-2027

Estrategia «De la Granja a la Mesa» y Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030

Objetivo medioambiental específico

- Aumento de la contribución de la agricultura ecológica a la sostenibilidad

Objetivos de mercado específicos

- Estimular la demanda y garantizar la confianza de los consumidores
- Estimular la conversión y consolidar todos los eslabones de la cadena de valor

Objetivo basado en la superficie

- El 25 % de las tierras agrícolas de la Unión se cultivarán ecológicamente de aquí a 2030

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 4 del [Reglamento \(UE\) 2018/848](#) y del [Plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica 2021-2027](#).

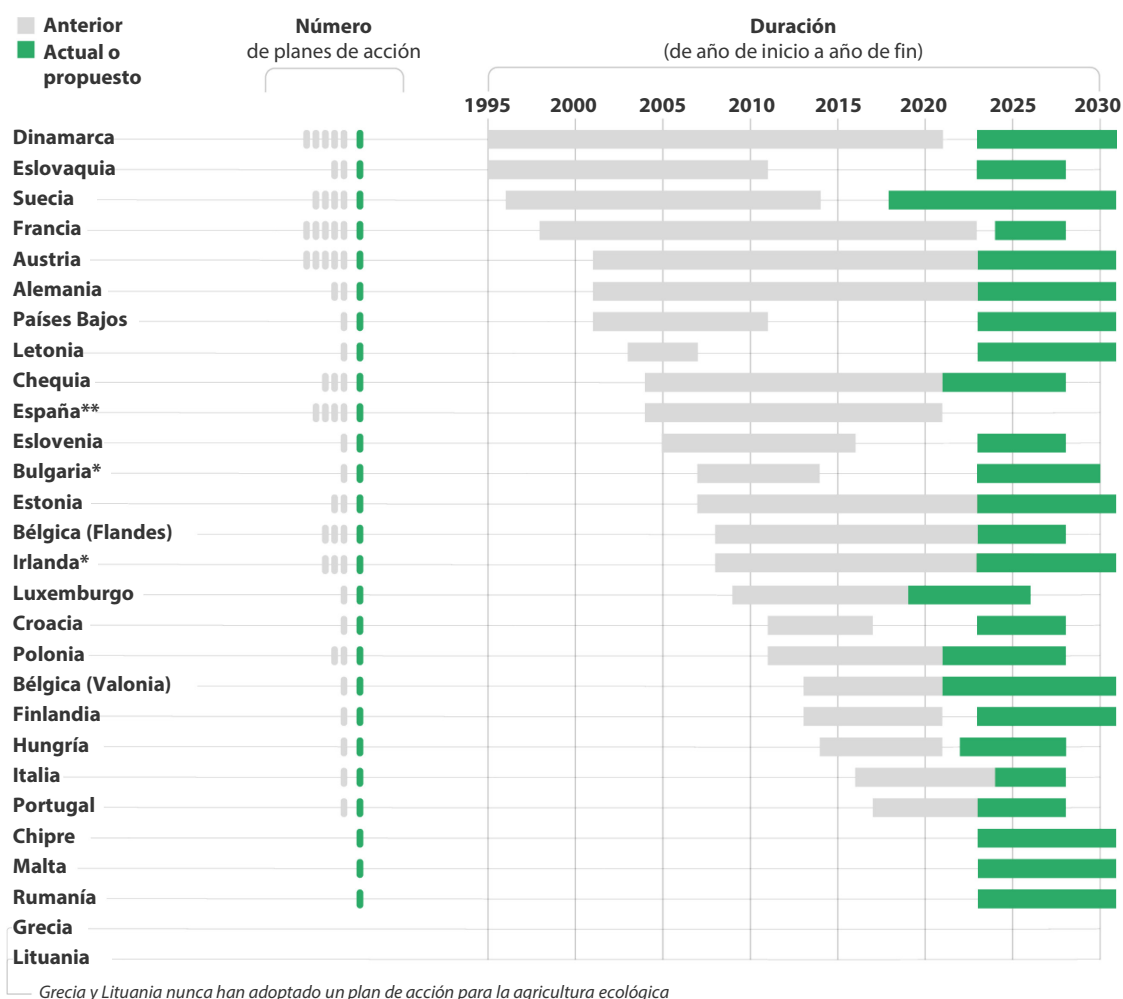
Las insuficiencias en las políticas nacionales lastran el desarrollo del sector ecológico de la UE

25 Desde 2004, y con miras a aumentar la eficacia de las ayudas públicas a la agricultura ecológica, la Comisión ha animado a los Estados miembros a que desarrollen planes de acción nacionales para el sector ecológico¹¹. Los Estados miembros no tienen obligación legal de hacerlo, y la Comisión no supervisa sistemáticamente la adopción de planes de acción nacionales.

¹¹ Medida 6 del [Primer Plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas](#), y recomendaciones del [Segundo](#) y del [Tercer](#) plan.

26 Las estrategias o planes de acción nacionales específicos muestran el compromiso de los Estados miembros con el desarrollo del sector ecológico. En un estudio de 2023 se realizó un seguimiento de la preparación de dichos planes o estrategias, que variaban significativamente de un Estado miembro a otro (véase la [ilustración 7](#)). Al final de 2023, todos los Estados miembros excepto tres —Grecia, Lituania y España— habían puesto en marcha un plan de acción nacional.

Ilustración 7 – La adopción de planes de acción nacionales difiere entre los distintos Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información procedente de los Estados miembros auditados, de los planes de acción nacionales y del estudio «Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets», Lampkin *et al.*, 2024.

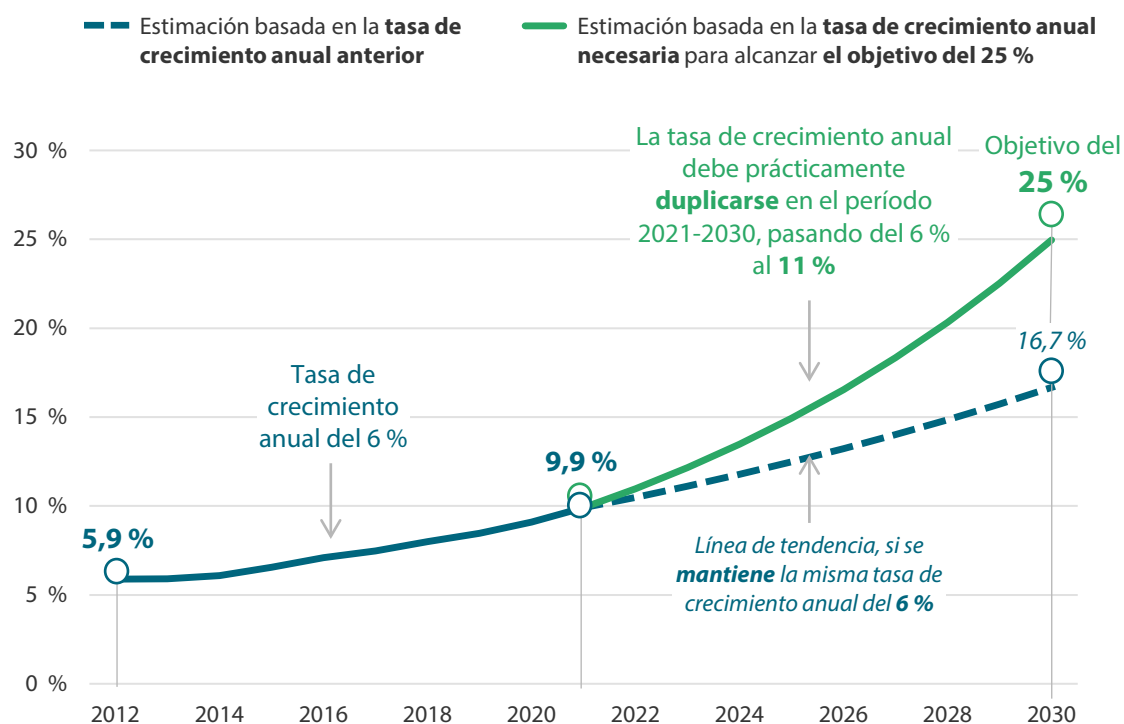
27 En 2023, cada uno de los cuatro Estados miembros auditados contaba con un plan de acción para el sector ecológico. Según los expertos y las partes interesadas consultadas para la auditoría, el impacto de estos planes de acción en el sector ecológico es clave cuando el sector está poco desarrollado. Constatamos lo siguiente:

- o En Polonia, el impacto del plan 2014-2020 en el desarrollo del sector ecológico quedó mermado por la falta de metas, funciones y responsabilidades claras y dotación financiera. Las autoridades polacas no definieron metas ni responsabilidades para el plan hasta 2018. Polonia aumentó más del doble su consumo y ventas de productos ecológicos en el período 2014-2020. A pesar de este incremento, al final del período seguía presentando los séptimos niveles más bajos de consumo y ventas de productos ecológicos.
- o Rumanía no adoptó su primer plan de acción hasta mayo de 2023, aunque presentaba el octavo gasto más elevado de la PAC para la conversión a prácticas de agricultura ecológica o el mantenimiento de las mismas en el período 2014-2022. En dicho plan de acción observamos las mismas insuficiencias en Rumanía que en Polonia.

28 Para alcanzar el objetivo del 25 % en 2030, sería necesario duplicar su ritmo actual de adopción de prácticas de agricultura ecológica (véase la [ilustración 8](#)). Al final de 2023, la Agencia Europea de Medio Ambiente comunicó que las políticas y las ayudas públicas actuales probablemente aumentarán la proporción de la agricultura ecológica, pero no lo suficiente como para alcanzar el objetivo¹².

¹² Informe 11/2023 de la AEMA, «[Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives, 2023 edition](#)», página 70, diciembre de 2023.

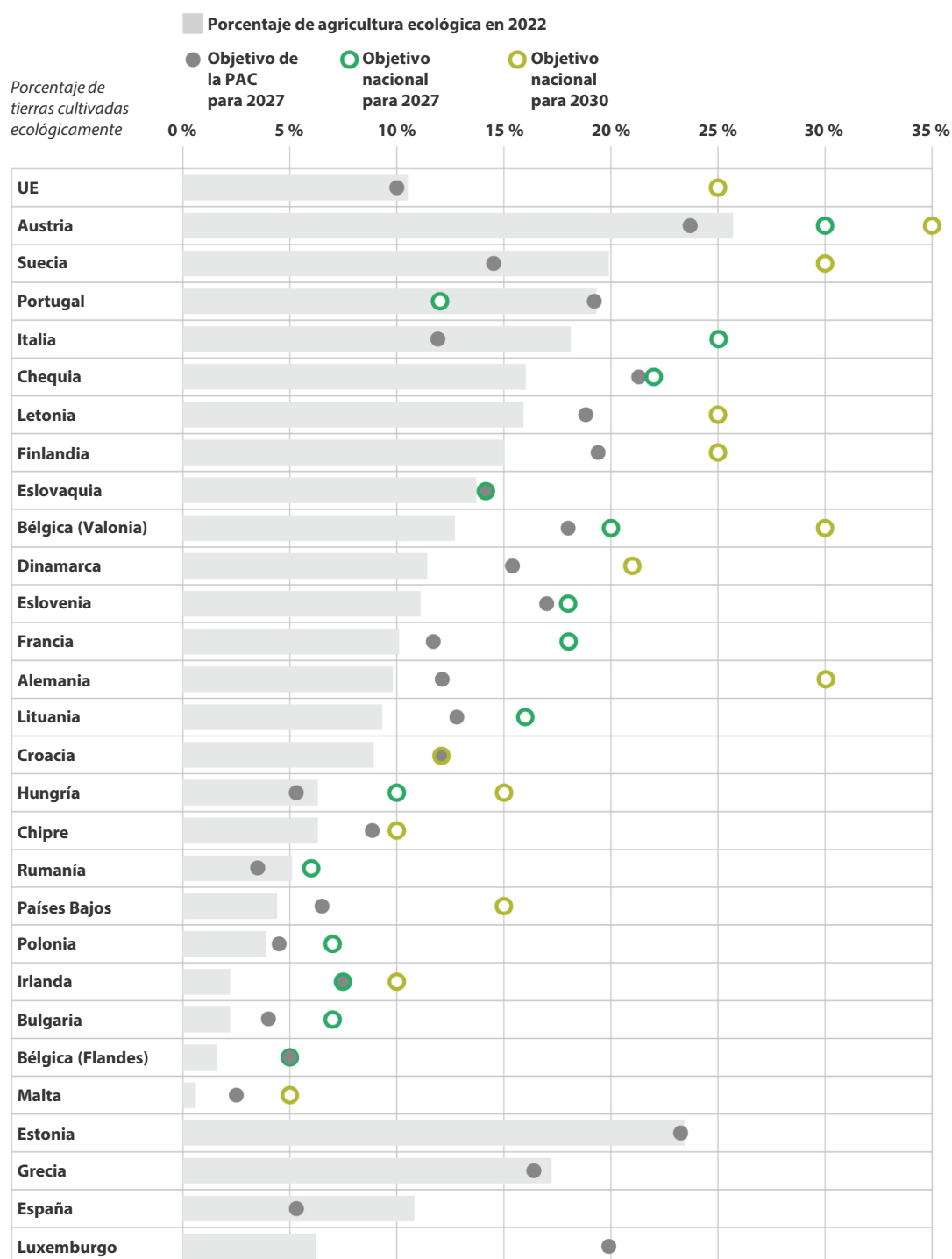
Ilustración 8 – La adopción de prácticas de agricultura ecológica debe duplicar su ritmo para alcanzar el objetivo del 25 % en 2030



Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de Eurostat y de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

29 Las medidas adoptadas por los Estados miembros son fundamentales para poder alcanzar el objetivo del 25 % de agricultura ecológica. Para el período 2023-2027, tuvieron que establecer un objetivo para el gasto de la PAC en agricultura ecológica. Algunos países complementaron el objetivo de la PAC, que debe alcanzarse únicamente a través del gasto de la PAC, con un objetivo nacional, que debe alcanzarse también mediante el mercado de productos ecológicos o financiación nacional adicional. Observamos que el grado de ambición a la hora de establecer estos objetivos varía significativamente (véase la *ilustración 9*).

ilustración 9 – Los objetivos nacionales para la agricultura ecológica difieren significativamente entre los distintos Estados miembros



Nota: Luxemburgo tiene un objetivo nacional del 20 % de agricultura ecológica de aquí a 2025. España declaró que la tendencia actual permitiría alcanzar el 20 % de aquí a 2030, sin fijarlo como objetivo nacional. Portugal fijó en 2017 un objetivo nacional del 12 % de agricultura ecológica para 2027, pero no lo ha actualizado. En el caso de Austria, utilizamos datos de 2020 relativos al porcentaje de agricultura ecológica.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los planes estratégicos de la PAC, los planes de acción nacionales de los Estados miembros y [estadísticas sobre agricultura ecológica](#) de Eurostat de 2022 (extraídas el 25 de junio de 2024).

30 En lo que respecta a los planes de acción nacionales, hemos comprobado que el grado de madurez ya alcanzado por el sector ecológico constituye un factor clave a la hora de determinar la ambición nacional para la agricultura ecológica en los Estados miembros auditados. La financiación nacional adicional también desempeña un papel importante (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Los objetivos de la agricultura ecológica varían en los Estados miembros auditados

Para 2027, Italia y Austria fijaron en sus planes estratégicos de la PAC un objetivo (del 11,9 y del 23,7 % respectivamente) inferior a sus objetivos nacionales (del 25 y del 30 % respectivamente). Está previsto que el incremento adicional proceda del mercado de productos ecológicos de Austria, que ya está bien desarrollado, y del mercado en rápido crecimiento de Italia, así como de financiación nacional adicional.

Rumanía y Polonia fijaron un objetivo de la PAC bajo (del 3,5 y del 4,5 % respectivamente), a pesar de la elevada dotación de fondos de la UE para la agricultura ecológica. En Rumanía, comprobamos que el objetivo de la PAC para la agricultura ecológica ya se había alcanzado en 2021.

31 Además de incrementar la superficie ecológica, los Estados miembros pueden aumentar aún más su apoyo al desarrollo del sector ecológico fijando otros objetivos nacionales. Hallamos ejemplos de este tipo en dieciséis Estados miembros. Por ejemplo, varios Estados miembros optaron por objetivos relativos a la producción ecológica (ocho Estados miembros), el consumo de productos ecológicos a través de la restauración pública (diez Estados miembros) y la transformación de productos ecológicos (cuatro Estados miembros). De los cuatro Estados miembros auditados, solo Austria estableció un objetivo adicional: contar con un 55 % de alimentos ecológicos en los comedores públicos de aquí a 2030.

Los Estados miembros solo abordaron en parte las necesidades específicas de su sector ecológico al programar las ayudas de la PAC

32 En los cuatro Estados miembros auditados, la PAC supuso la principal fuente de financiación para los planes de acción nacionales sobre producción ecológica. En el periodo 2014-2022, los Estados miembros programaron principalmente su gasto de la PAC a través de sus programas de desarrollo rural nacionales o regionales. Los programas de desarrollo rural:

- o definieron las necesidades específicas de los sectores agrícolas de los Estados miembros;
- o establecieron estrategias con objetivos y metas, de acuerdo con las prioridades de la UE en materia de desarrollo rural;
- o seleccionaron medidas de apoyo para alcanzar esas metas y objetivos.

33 Constatamos que los cuatro Estados miembros auditados incorporaron hasta cierto punto en sus programas de desarrollo rural las necesidades específicas de su sector ecológico, y únicamente:

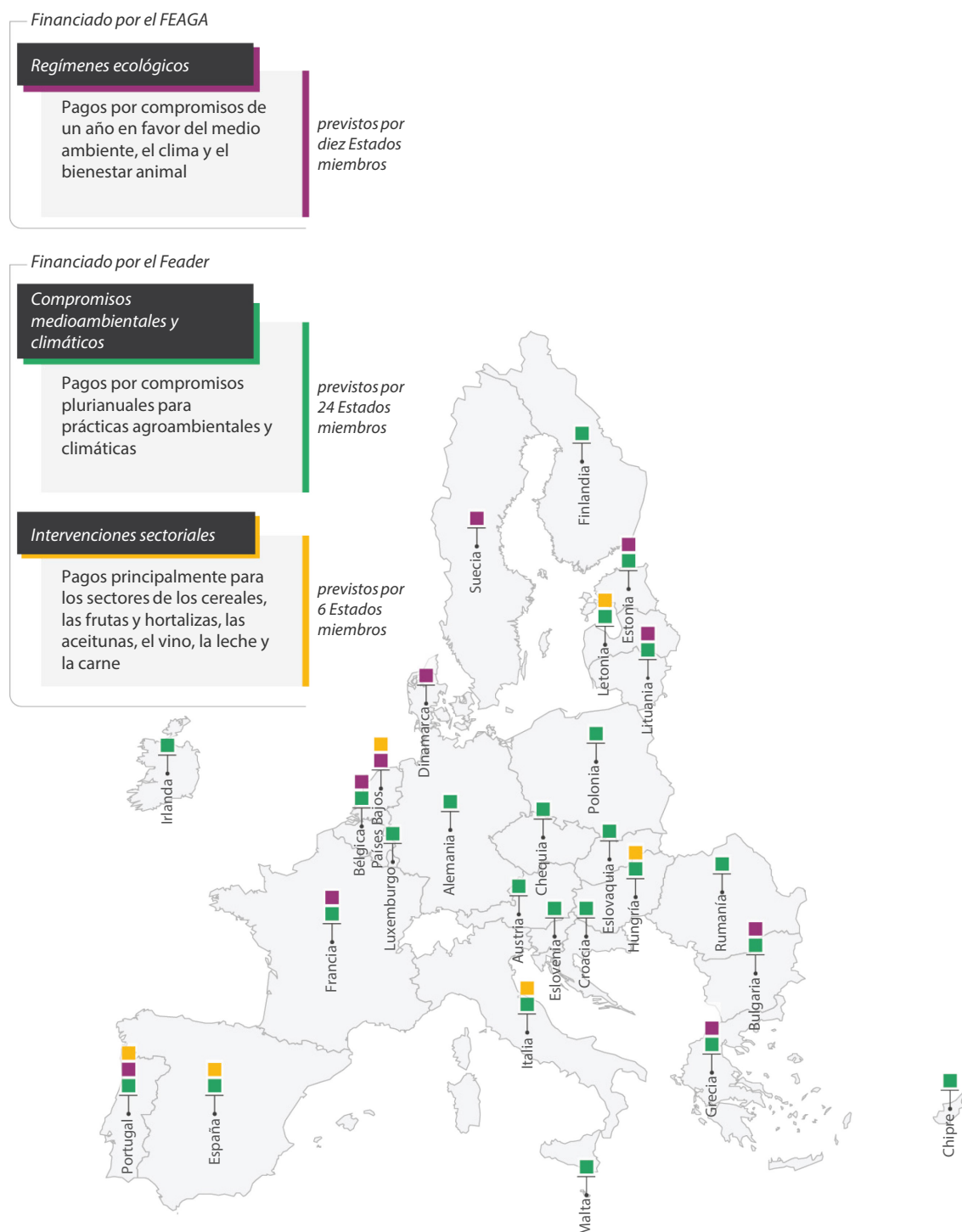
- o Polonia definió la necesidad específica de desarrollar la agricultura ecológica como una forma sostenible de agricultura;
- o Italia (Sicilia) estableció como objetivo promover la integración de la producción ecológica en la cadena de suministro, mejorando el acceso de los agricultores ecológicos al mercado, fortaleciendo su posición en la cadena de valor y fomentando la innovación en el sector ecológico.

Los cuatro Estados miembros utilizaron las ayudas a la agricultura ecológica como instrumento para abordar necesidades de carácter más general y que tenían que ver con la conservación de los recursos hídricos, la biodiversidad, el suelo o la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con las prioridades de la UE en materia de desarrollo rural.

34 Los Estados miembros tenían la opción de incluir subprogramas temáticos en sus programas de desarrollo rural para abordar necesidades específicas en áreas de especial importancia, o en sectores agrícolas con un fuerte impacto en el desarrollo de las zonas rurales. Constatamos que ninguno de los veintisiete Estados miembros había incluido un subprograma temático en sus programas de desarrollo rural para la agricultura ecológica o el sector ecológico.

35 La PAC para el período 2023-2027 ofrecía a los Estados miembros tres opciones de financiación para programar las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica (véase la *ilustración 10*). No observamos cambios significativos con respecto a la forma en que los cuatro Estados miembros auditados programaron las ayudas a la agricultura ecológica para el período 2023-2027. Italia también integró ayudas para la adopción de prácticas de agricultura ecológica en sectores específicos (por ejemplo, aceite de oliva, frutas y hortalizas y patatas). Sin embargo, era demasiado pronto para que el Tribunal evaluara el impacto de esta opción de financiación adicional en el desarrollo de la agricultura ecológica para estos cultivos.

Ilustración 10 – Los Estados miembros tenían tres opciones de financiación para apoyar la agricultura ecológica en la PAC del período 2023-2027



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe [Organic farming in the EU – a decade of growth](#), de enero de 2023.

La superficie ha aumentado, pero la integración de los objetivos de la agricultura ecológica en la PAC sigue siendo un reto

36 Examinamos si las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica habían sido utilizadas con eficacia por los Estados miembros¹³ para apoyar los objetivos tanto medioambientales como de mercado de la agricultura ecológica¹⁴. En los Estados miembros auditados, esperábamos constatar que:

- o los fondos de la PAC apoyaran el objetivo medioambiental de la agricultura ecológica;
- o los fondos de la PAC contribuyeran al objetivo de mercado de la agricultura ecológica;
- o los Estados miembros utilizaran fondos de la PAC para seguir desarrollando el sector ecológico.

Las ayudas de la PAC contribuyeron al aumento de la superficie ecológica, pero no siempre se garantizaban los beneficios medioambientales

37 En el período 2014-2022, la PAC proporcionó ayuda a la agricultura ecológica a través de una medida específica en la política de desarrollo rural¹⁵ (denominada en el presente informe «ayudas de la PAC a la agricultura ecológica»). A diferencia del período 2007-2013, la ayuda de la PAC a la agricultura ecológica se separó de otros compromisos agroambientales, con el fin de hacer hincapié en su creciente importancia.

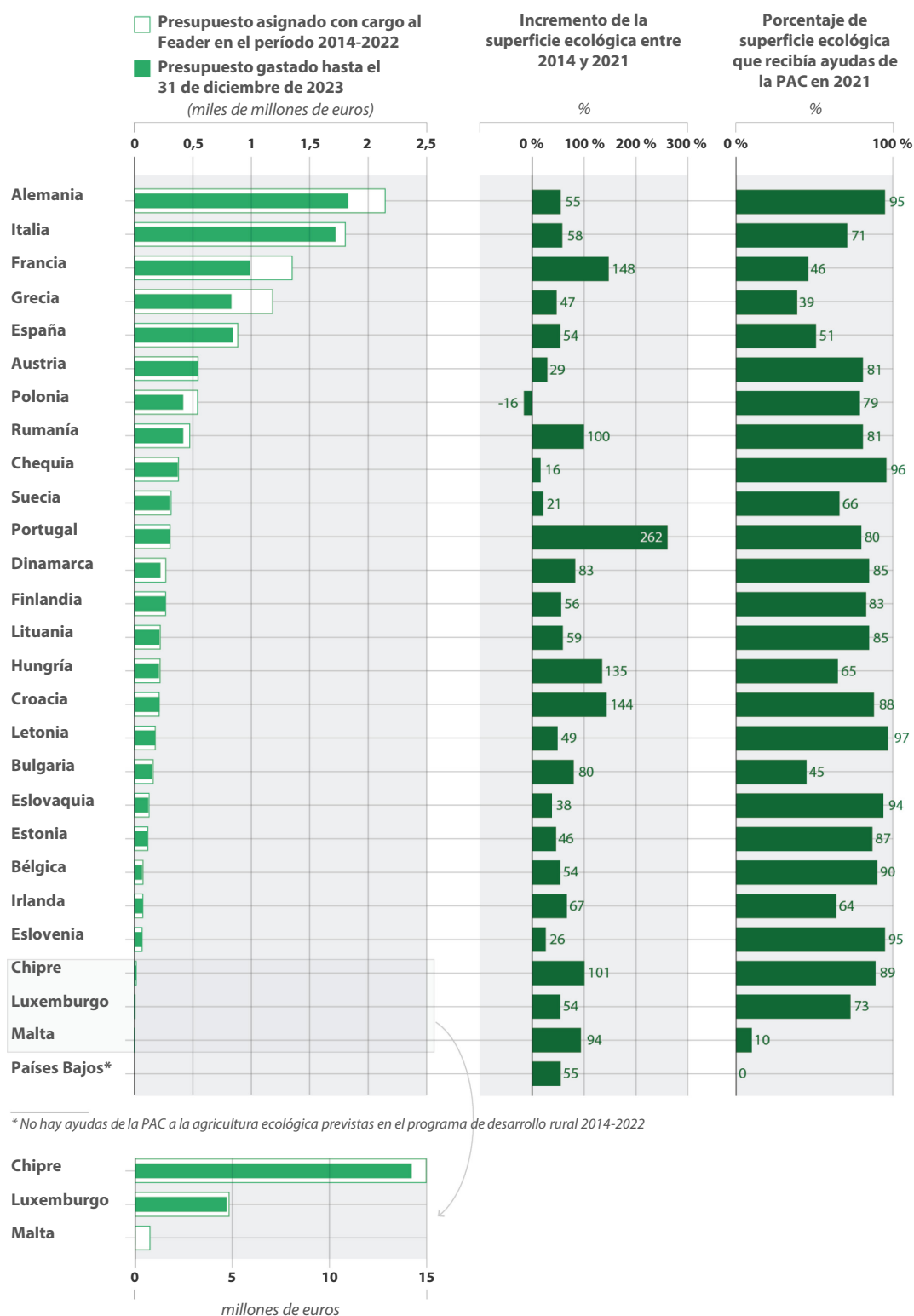
¹³ Capítulo 7 del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁴ Considerandos 3 y 4 del [Reglamento \(UE\) 2018/848](#).

¹⁵ Artículo 29 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

38 La ayuda en virtud de esta medida se concedió por hectárea de superficie agrícola subvencionable para compromisos plurianuales de conversión a prácticas de agricultura ecológica o de mantenimiento de las mismas, tal como se definen en el Reglamento sobre producción ecológica. Todos los Estados miembros, excepto los Países Bajos, incluyeron en sus programas de desarrollo rural ayudas de la PAC a la agricultura ecológica, y Alemania, Italia, Francia, Grecia y España asignaron a este fin el 62 % del presupuesto total del Feader (véase la *ilustración 11*).

Ilustración 11 – Cinco Estados miembros concentran el 62 % de las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica en el período 2014-2022



Nota: El presupuesto del Feader incluye la dotación financiera adicional del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), proporcionada a los Estados miembros para la recuperación tras la crisis de COVID-19 en el período 2021-2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los planes de financiación de los programas de desarrollo rural a 31 de diciembre de 2023.

39 En 2021, el 69 % de los casi 16 millones de hectáreas cultivadas ecológicamente en la UE recibieron ayudas de la PAC a la agricultura ecológica¹⁶. La proporción de superficie subvencionada aumentó del 3,2 % en 2014 al 6,9 % en 2021¹⁷. La PAC financia principalmente la agricultura ecológica para promover una agricultura sostenible e integrar en la política los requisitos de protección del medio ambiente¹⁸. Los beneficios medioambientales de esta medida proceden de las normas establecidas en el Reglamento sobre producción ecológica (véase la *ilustración 1*).

40 Una de las prácticas esenciales de la agricultura ecológica es la rotación de cultivos, que contribuye a la fertilidad y a la salud del suelo, así como al control de plagas y enfermedades. De conformidad con el Reglamento sobre producción ecológica, es obligatorio que los agricultores ecológicos implanten una rotación plurianual de cultivos que comprenda en el plan de rotación las leguminosas y otros cultivos de abonos verdes¹⁹. Dado que en el Reglamento no se define la rotación de los cultivos, los Estados miembros pueden establecer disposiciones nacionales adicionales sobre cómo debe aplicarse esta práctica. De los cuatro Estados miembros auditados, solo Italia había establecido dicha definición.

41 Nueve de los veintiséis agricultores que visitamos en los cuatro Estados miembros habían mantenido el mismo cultivo en la misma parcela varios años seguidos o no habían utilizado leguminosas ni otros abonos verdes. La ausencia de una rotación adecuada de los cultivos en algunos casos condujo a un mayor uso de insumos externos, como fertilizantes y plaguicidas orgánicos comerciales, lo que contraviene el principio de restringir el uso de dichos insumos en la agricultura ecológica.

¹⁶ Calculado por el Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los [datos de Eurostat para 2021](#) y el [portal de datos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural](#).

¹⁷ Calculado por el Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [portal de datos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural](#).

¹⁸ Considerando 4 del [Reglamento \(UE\) 2018/848](#).

¹⁹ Artículo 12, apartado 1, del [Reglamento \(CE\) n.º834/2007](#), y anexo II, puntos 1.9 y 1.10, del [Reglamento \(UE\) 2018/848](#).

42 De acuerdo con la normativa sobre ganadería ecológica, los ganaderos deben cumplir rigurosas normas de bienestar animal. Estas normas incluyen la prevención de cualquier tipo de sufrimiento animal. En caso necesario, los Estados miembros pueden conceder autorizaciones a los agricultores que les permitan desviarse de ciertas normas de bienestar animal, siempre que las excepciones se limiten al mínimo y, cuando proceda, tengan una duración limitada²⁰. En el período auditado, constatamos que los agricultores ecológicos de Austria, Polonia e Italia se beneficiaron de autorizaciones generales en materia de bienestar animal a nivel nacional durante muchos años consecutivos (véase el [recuadro 2](#)). Los agricultores que hicieron uso de las autorizaciones podían optar a las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica.

Recuadro 2

Las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica se concedieron sin respetar las normas de bienestar animal

Desde 2015, los ganaderos ecológicos de Austria se han beneficiado de autorizaciones generales para determinadas prácticas de gestión animal. Esto significó que a los ganaderos se les permitió quitar los cuernos, la cola o los dientes a los animales, no dejar que los animales tuvieran acceso a pastos en zonas abiertas y atar al ganado en las pequeñas explotaciones. Tras las auditorías realizadas en 2017 y 2019, la Comisión recuperó 16,4 millones de euros de pagos indebidos de la PAC a ganaderos ecológicos por no respetar las normas de bienestar animal. Austria retiró estas autorizaciones generales en 2021.

Constatamos que tanto Italia (desde 2009) como Polonia (desde 2015) han estado concediendo una autorización general similar para atar a los animales en las pequeñas explotaciones. Polonia retiró esta autorización en 2022, mientras que Italia sigue aplicándola.

La Comisión es responsable de supervisar cómo aplican los Estados miembros las autorizaciones en la agricultura ecológica. No obstante, según el Reglamento sobre producción ecológica, los Estados miembros no están obligados a informar a la Comisión sobre las autorizaciones generales para realizar mutilaciones a los animales o para atarlos en pequeñas explotaciones. Por tanto, la Comisión desconocía estos casos.

²⁰ Artículo 22 del [Reglamento \(CE\) n.º 834/2007](#).

43 El Reglamento sobre producción ecológica establece una serie de principios voluntarios para la agricultura ecológica, como la conservación de los elementos del paisaje, la utilización responsable de los recursos naturales y el uso limitado de insumos externos. Los Estados miembros pueden reforzar el impacto positivo en el medio ambiente integrando estos principios en las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica (véase la [ilustración 1](#)). En los cuatro Estados miembros auditados, constatamos que la medida rara vez integraba los principios de la agricultura ecológica. Sin embargo, observamos dos ejemplos de buenas prácticas en Austria y Polonia (véase el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Ejemplos de disposiciones medioambientales adicionales incluidas en las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica

Austria utilizó parte del presupuesto de la medida para pagar a aquellos agricultores ecológicos que conservaran voluntariamente en sus explotaciones los pastos permanentes y los elementos del paisaje.

Polonia convirtió la conservación de los pastos y los elementos del paisaje en una condición para que todos los agricultores ecológicos recibieran ayudas económicas.

Los Estados miembros no siempre garantizaron que las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica condujeran a la producción ecológica

44 De acuerdo con el Reglamento sobre producción ecológica, el objetivo de la agricultura ecológica es obtener una amplia variedad de alimentos que respondan a la demanda de los consumidores de productos obtenidos mediante procesos que no dañen el medio ambiente, la salud humana, la salud y el bienestar de los animales ni la salud de las plantas²¹. En el período 2014-2022, las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica estaban destinadas a compensar a los agricultores por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados del cambio desde la agricultura convencional a la ecológica. Los agricultores ecológicos no estaban obligados a producir ningún producto ecológico para recibir estas ayudas.

²¹ Considerando 1 y artículo 3 del [Reglamento \(CE\) n.º 834/2007](#).

45 Para evitar la concesión de ayudas a zonas no productivas, Austria, Polonia e Italia pidieron a los agricultores que obtuvieran una producción en las parcelas que recibían ayudas, por ejemplo, que cosecharan sus cultivos o utilizaran su hierba para alimentar a los animales. En Polonia, este requisito se tradujo en un aumento de la producción ecológica (véase el [recuadro 4](#)). Desde 2023, los agricultores de Italia (Sicilia) que vendan su producción como ecológica son beneficiarios prioritarios de las ayudas de la UE.

Recuadro 4

El cambio en las condiciones para recibir las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica contribuyó a aumentar la producción ecológica en Polonia
















En su programa de desarrollo rural 2014-2022, Polonia introdujo el requisito de que los agricultores beneficiarios de las ayudas de la PAC logran productos agrícolas en las parcelas con compromisos (por ejemplo, utilizar la hierba para alimentar a los animales o venderla, o cosechar frutas de huertos). Este cambio clave en las condiciones de admisibilidad provocó un descenso de la superficie ecológica entre 2015 y 2019. Al mismo tiempo, la producción ecológica siguió aumentando. Desde 2021, Polonia ha experimentado un crecimiento significativo tanto en términos de superficie ecológica como de producción ecológica.

46 En 2020, casi el 60 % de la superficie ecológica de la UE estaba cubierta por pastos permanentes y forrajes. Sin embargo, la ganadería ecológica sigue siendo un mercado nicho en la UE. En 2020, el ganado ecológico sólo representaba el 6 % del total del ganado de la UE, mientras que las aves de corral y los cerdos ecológicos suponían el 3,6 y el 1 % de la cabaña total respectivamente²². Dado que las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica se conceden en función de la superficie, el mercado sigue siendo el principal incentivo para que los ganaderos conviertan su cabaña a la agricultura ecológica.

²² Comisión, informe sobre el mercado agrícola: «[Organic farming in the EU – a decade of growth](#)», p. 6, enero de 2023.

47 En Rumanía constatamos que, si bien la superficie cubierta por pastos y forrajes ecológicos se duplicó con creces en el período 2014-2021, el número de cabezas de ganado herbívoro ecológico se redujo en un 75 %. La medida de agricultura ecológica proporcionó ayudas a casi el 100 % de los pastos ecológicos en Rumanía, sin ningún incentivo para la ganadería ecológica. Por el contrario, Italia y Austria sí incluyeron tales incentivos en esta medida (véase la *ilustración 12*).

Ilustración 12 – Incentivos para la ganadería ecológica en las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica

	PASTOS	FORRAJE	
 Convencional  Ecológico	 El pago por pastos y forrajes es más de tres veces superior para los agricultores con animales ecológicos	  x3	AUSTRIA
 Convencional  Ecológico	 Los pastos se pagan solo a los ganaderos con animales ecológicos	 Los pagos al forraje son más del doble para los ganaderos con animales ecológicos  x2	ITALIA Sicilia
 Convencional  Ecológico	 Los pastos se pagan solo a los ganaderos con animales ecológicos	 Los pagos al forraje son un 30 % superiores para los ganaderos con animales ecológicos*  +30 %	ITALIA Campania

*En Campania, este incentivo se limitó al ganado vacuno y al búfalo, en los dos primeros años desde la conversión a la agricultura ecológica

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los programas de desarrollo rural.

48 Los agricultores ecológicos tienen la obligación de utilizar semillas producidas ecológicamente al plantar sus cultivos²³. Cuando no haya semillas ecológicas disponibles en el mercado, los agricultores pueden solicitar una excepción para utilizar semillas no ecológicas²⁴. Un estudio financiado por la UE²⁵ de 2021 calculó que entre el 23 % (para la avena) y el 75 % (para las zanahorias) de las semillas que adquieren los agricultores ecológicos de la UE son de tipo no ecológico.

49 La demanda de semillas ecológicas puede suponer un incentivo económico adicional para que los agricultores ecológicos las produzcan. Sin embargo, en los cuatro Estados miembros auditados, observamos que la obtención de excepciones para utilizar semillas no ecológicas era práctica común. En el período considerado en los cuatro Estados miembros auditados, el número de excepciones aumentó, por lo general, de manera proporcional a la superficie cultivada ecológicamente.

50 Los Estados miembros están obligados desde 2009 a crear una base de datos en la que figuren las variedades de semillas ecológicas disponibles en su territorio²⁶, pero no se exige a los proveedores de semillas proporcionar estos datos. Constatamos que, en Rumanía e Italia, estas bases de datos estaban desactualizadas, eran estáticas o contenían muy pocas entradas.

51 Desde 2009, los Estados miembros han informado anualmente a la Comisión sobre el uso de semillas convencionales en la agricultura ecológica, incluidas las variedades de cultivo y las cantidades que necesitan los agricultores. Según la Comisión, esta información se utilizó para mejorar la programación de los fondos de investigación de la UE, a fin de aumentar la disponibilidad de semillas ecológicas. El mismo estudio de 2021 financiado por la UE²⁷ (véase el apartado **48**) también realizó una encuesta a 839 agricultores de 17 Estados miembros y descubrió que la disponibilidad de semillas ecológicas adaptadas localmente seguía siendo un problema para el 60 % de los agricultores.

²³ Artículo 12, apartado 1, letra i), del [Reglamento \(CE\) n.º834/2007](#), y anexo II, punto 1.8.1, del [Reglamento \(UE\) 2018/848](#).

²⁴ Artículo 22 del [Reglamento \(CE\) n.º834/2007](#), y anexo II, punto 1.8.5.1, del [Reglamento \(UE\) 2018/848](#).

²⁵ Proyecto LIVESEED, «[The state of organic seeds in Europe](#)», p. 23, 2021.

²⁶ Artículo 48 del [Reglamento \(CE\) n.º 889/2008](#).

²⁷ Proyecto LIVESEED, «[The state of organic seeds in Europe](#)», p. 23, 2021.

Los Estados miembros no orientaron suficientemente bien la financiación de la PAC para continuar desarrollando el sector ecológico

52 Un mercado de productos ecológicos bien desarrollado puede recompensar a los agricultores ecológicos mediante una prima de precio adicional. La [evaluación de 2021 del impacto de la PAC en los recursos naturales](#) puso de manifiesto que los agricultores se pasan a la agricultura ecológica principalmente por las perspectivas económicas que ofrece el mercado, más que por consideraciones medioambientales.

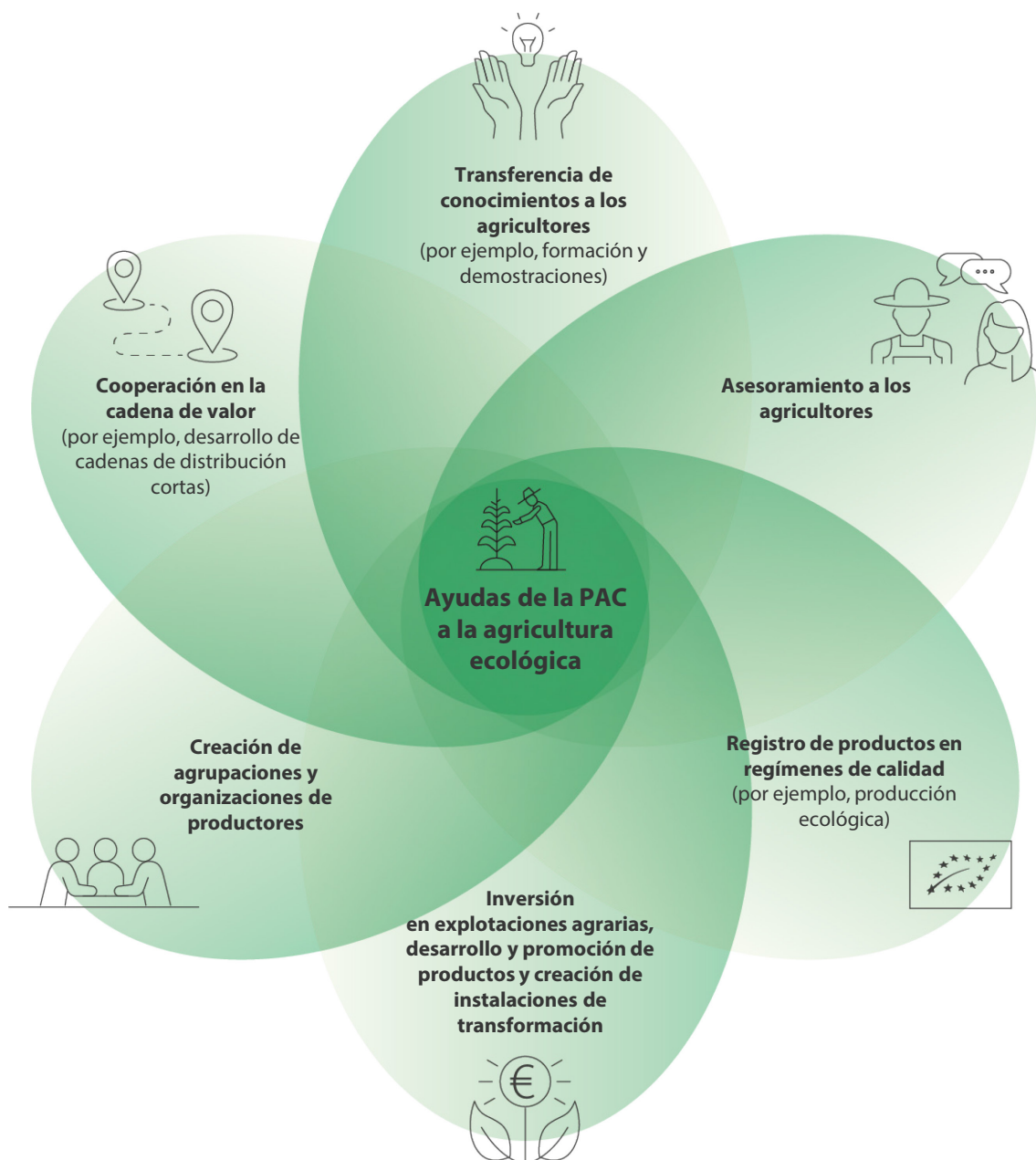
53 Desde 2014, la Comisión ha animado a los Estados miembros a que hagan uso de otras medidas de apoyo de la PAC²⁸ en sus programas de desarrollo rural, de modo que se garantice el desarrollo global del sector ecológico y aumente así el impacto de las ayudas de la UE a la agricultura ecológica. Sin embargo, facilitó pocas orientaciones sobre cómo hacerlo. No se creó hasta 2022 un grupo temático de la PAC para que los Estados miembros intercambiaran buenas prácticas sobre cómo utilizar los fondos de la PAC para reforzar la posición de los agricultores ecológicos en la cadena de valor²⁹.

54 En sus programas de desarrollo rural para el período 2014-2022, los Estados miembros pudieron facilitar ayudas al sector ecológico utilizando varias medidas del Feader (véase la [ilustración 13](#)). Constatamos que los cuatro Estados miembros auditados establecieron disposiciones para los agricultores ecológicos o para el sector ecológico a través de medidas de la PAC distintas de la ayuda a la agricultura ecológica. No obstante, no pudieron determinar si estas disposiciones suponían una ventaja para los operadores ecológicos a la hora de acceder a las ayudas financieras. Los Estados miembros auditados no supervisaron ni evaluaron el impacto de la financiación facilitada al sector ecológico a través de estas medidas.

²⁸ Orientaciones de la Comisión a los Estados miembros sobre las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica.

²⁹ Red europea de la PAC, «[Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain](#)».

Ilustración 13 – Otras medidas de desarrollo rural disponibles para apoyar al sector ecológico



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

55 Los cuatro Estados miembros expresaron la necesidad de ayudar a los agricultores ecológicos a adquirir conocimientos mediante formación específica, servicios de asesoramiento o granjas de demostración. Tanto Rumanía como Polonia planificaron en sus programas de desarrollo rural convocatorias específicas dirigidas a los agricultores ecológicos para estas medidas. Sin embargo, ningún agricultor ecológico en Rumanía se benefició de la formación o de los servicios de asesoramiento específicos, porque ningún formador o asesor respondió a la convocatoria de propuestas publicada. Polonia no empezó a utilizar las dos medidas hasta 2022.

56 Un [informe de evaluación de 2014](#) de la legislación de la UE sobre agricultura ecológica destacaba que existe un claro potencial de beneficios socioeconómicos si el desarrollo ecológico puede orientarse a las pequeñas explotaciones de zonas rurales desfavorecidas. Sin embargo, los pequeños agricultores que desean adoptar la agricultura ecológica se enfrentan a obstáculos, como la carga financiera de los costes de certificación e inspección y la carga administrativa que supone mantener registros detallados, tal y como exige el Reglamento sobre producción ecológica³⁰. El tamaño medio de las explotaciones ecológicas en la UE (41 ha) es 2,5 veces mayor que el tamaño medio de las explotaciones convencionales (16 ha)³¹.

57 Para ayudar a los pequeños agricultores a superar estos obstáculos, Austria, Italia y Polonia optaron por pagar los costes de inspección y certificación durante los cinco primeros años de agricultura ecológica a través de las ayudas a los regímenes de calidad. En Rumanía, estos costes se consideraron costes de transacción y se incluyeron en las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica. Para animar a las explotaciones más pequeñas a pasarse a la agricultura ecológica, Polonia también redujo las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica para explotaciones de más de 50 hectáreas hasta en un 60 %. Sin embargo, la reducción de los pagos a las explotaciones de mayor tamaño no tuvo el impacto esperado en las más pequeñas.

58 Desde 2022, el Reglamento sobre producción ecológica³² ha permitido a los pequeños agricultores optar por una certificación de grupo para reducir sus costes. A pesar del gran número de pequeños agricultores, especialmente en Polonia y Rumanía, ninguno de los cuatro Estados miembros auditados utilizó esta posibilidad. Los agricultores no utilizan la opción de la certificación de grupo, sobre todo debido a la falta de claridad del régimen jurídico y de las definiciones³³.

³⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Impact assessment for the Proposal for a Regulation on organic production and labelling organic products, [SWD\(2014\) 65](#), 2014.

³¹ Comisión, informe sobre el mercado agrícola: «[Organic Farming in the EU](#)», 2023.

³² Artículo 36 del [Reglamento \(EU\) 2018/848](#).

³³ [FAQ on the Organic Regulation](#).

59 Los Estados miembros podrían ayudar aún más a los agricultores ecológicos concediéndoles ayudas financieras de la PAC para modernizar sus explotaciones, construir instalaciones de almacenamiento o adquirir maquinaria adaptada a la agricultura ecológica. Ninguno de los Estados miembros auditados puso en marcha convocatorias específicas para operadores ecológicos en la medida para las inversiones. Sin embargo, todos ellos concedieron a los agricultores ecológicos acceso preferente a la financiación con resultados desiguales, como se muestra en el **recuadro 5**. Los Estados miembros auditados también otorgaron puntos adicionales a aquellos proyectos que promovían la cooperación entre agricultores ecológicos, desarrollaban la transformación de productos ecológicos o establecían cadenas cortas de distribución de productos ecológicos.

Recuadro 5

El acceso preferente de los agricultores ecológicos a las ayudas a la inversión proporcionó resultados diversos

Austria y Rumanía concedieron a los agricultores ecológicos un porcentaje de cofinanciación más elevado, del 5 y del 20 % respectivamente, para la inversión en sus explotaciones. Las autoridades desconocían qué impacto tuvo esto en los agricultores ecológicos. En Rumanía, otras categorías de agricultores se beneficiaron del aumento del porcentaje de cofinanciación, diluyendo así el incentivo para impulsar aún más la conversión a la agricultura ecológica.

En Polonia, las ayudas para modernizar las explotaciones excluían cualquier inversión en el ámbito de la cría de aves de corral, a menos que la producción ya fuera ecológica o fuera a convertirse en ecológica. Entre 2014 y 2022, la población de aves de corral ecológicas aumentó más del triple.

Italia (Sicilia) concedió a los agricultores ecológicos puntos adicionales en la selección de los proyectos que recibirían ayudas de la UE para la inversión en sus explotaciones. No obstante, debido a la disponibilidad de fondos, todas las solicitudes admisibles recibieron financiación, sin que se concediera ventaja alguna a los agricultores ecológicos.

La falta de datos restringe la elaboración de políticas sólidas para el sector ecológico

60 La Comisión y los Estados miembros deberían establecer un sistema adecuado y fiable de seguimiento y evaluación para el gasto de la PAC destinado a la agricultura ecológica³⁴, y garantizar que hay datos adecuados disponibles sobre el sector ecológico que respalden el proceso de elaboración de políticas³⁵. Esperábamos constatar que:

- o el marco de seguimiento y evaluación implantado facilitara información adecuada sobre los resultados de las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica y su repercusión en la consecución de los objetivos de la PAC;
- o la Comisión utilizara otras fuentes de datos disponibles para complementar el marco de seguimiento y evaluación;
- o la Comisión garantizara la disponibilidad y la pertinencia de los datos sobre el sector ecológico para respaldar el proceso de elaboración de políticas.

No es posible evaluar el impacto de las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica

61 La finalidad de la prestación de ayuda financiera a la agricultura ecológica era contribuir³⁶ al objetivo general de la PAC de gestionar de forma sostenible los recursos naturales y el clima de la UE:

- o aportando beneficios medioambientales;
- o contribuyendo de manera indirecta a aumentar la renta de los agricultores, satisfacer las expectativas de los consumidores y mantener la diversidad agrícola.

62 Para medir si el apoyo a la agricultura ecológica alcanza estos objetivos, la Comisión utilizó el marco común de seguimiento y evaluación³⁷ de la PAC. Los indicadores de la agricultura ecológica definidos en dicho marco se muestran en la *ilustración 14*.






³⁴ Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 834/2014 y n.º 808/2014 de la Comisión.

³⁵ Considerando 36 del Reglamento (CE) n.º 834/2007.

³⁶ DG Agricultura y Desarrollo Rural, «[Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020](#)», 2017, p. 14.

³⁷ Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 834/2014 y n.º 808/2014 de la Comisión.

Ilustración 14 – Indicadores para la agricultura ecológica en la PAC 2014-2022

Realización	Resultado	Contexto
 Gasto público total		
 Número de explotaciones o agricultores que reciben ayudas de la PAC a la agricultura ecológica	 <i>No hay indicador de resultado</i>	 Total de superficie agrícola cultivada ecológicamente
 Total de superficie agrícola que recibe ayudas de la PAC a la agricultura ecológica		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los Reglamentos de Ejecución n.º 834/2014 y n.º 808/2014 de la Comisión.

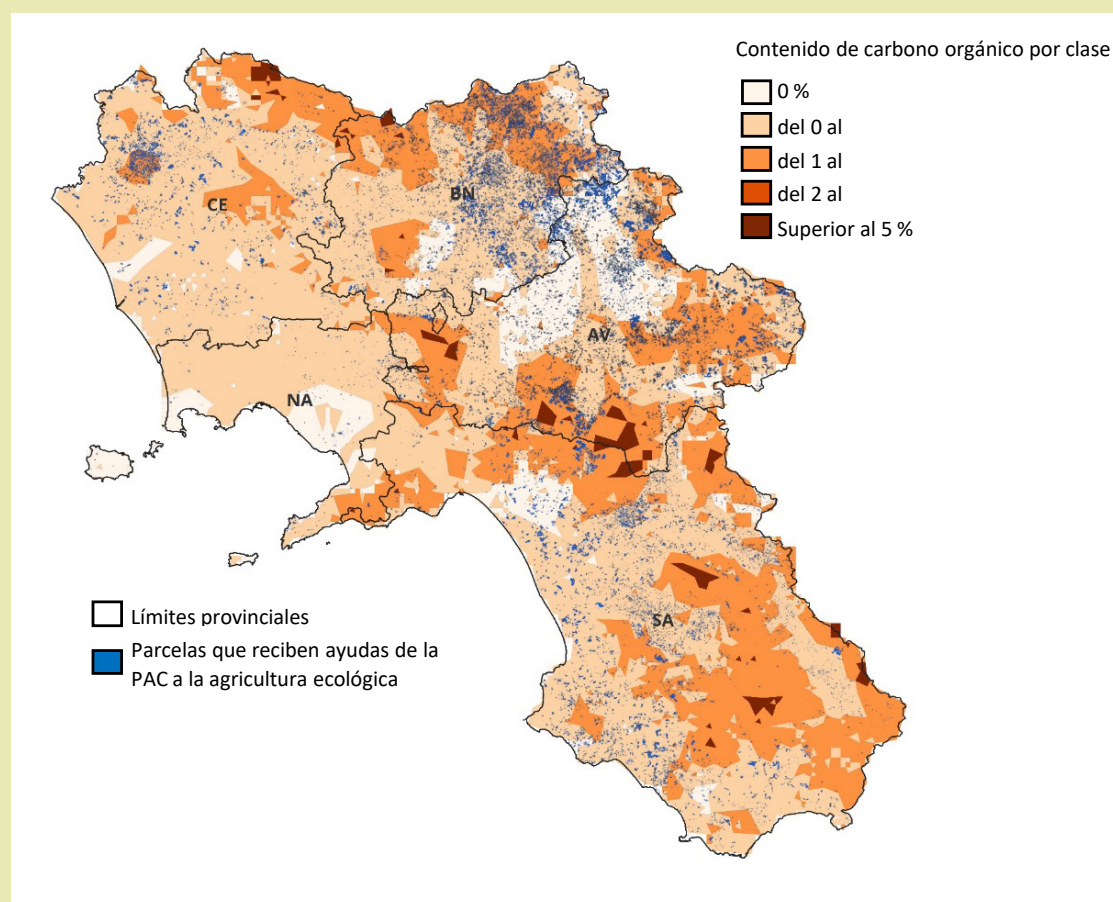
63 El marco común de seguimiento y evaluación no incluyó un indicador de resultados para las ayudas a la agricultura ecológica. Los tres indicadores de realización proporcionan información sobre cómo se utilizó la ayuda financiera (esto es, cuánto dinero se gastó, para cuántos agricultores ecológicos y para cuántas hectáreas), pero no sobre el impacto de la ayuda ni sobre su contribución a los objetivos de la PAC.

64 Los Estados miembros pueden desarrollar indicadores adicionales para medir los efectos de sus programas de desarrollo rural. Comprobamos que ninguno de estos indicadores adicionales se refería a la agricultura ecológica. Sin embargo, las dos regiones italianas que visitamos para la presente auditoría sí recopilamos información adicional sobre la agricultura ecológica para evaluar su impacto en el medio ambiente y el clima (véase el [recuadro 6](#)).

Recuadro 6

Las regiones italianas recopilan información para efectuar un seguimiento del impacto de las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica en el medio ambiente y el clima

Campania puso en marcha un marco específico de seguimiento de las ayudas de la PAC para la agricultura ecológica, e informa anualmente sobre el carbono y los nitratos en el suelo, las emisiones de gases de efecto invernadero y el riesgo de erosión del terreno.



En Sicilia, los agricultores ecológicos que reciben ayudas en virtud de esta medida deben presentar:

- un informe técnico certificado por un ingeniero agrónomo en el que figure información detallada sobre la explotación, incluida la presencia de elementos del paisaje, recursos hídricos y zonas protegidas;
- un análisis del humus que proporcione información sobre la salud y la fertilidad del suelo, que se repetirá al final del compromiso para evaluar la eficacia que revisten para el suelo las prácticas de agricultura ecológica.

Sin embargo, constatamos que la autoridad regional no utilizó la información recopilada.

65 Para el período 2023-2027, el marco común de seguimiento y evaluación fue sustituido por el marco de rendimiento, seguimiento y evaluación. Se mantuvieron los indicadores de realización y la Comisión añadió un indicador de resultado: el porcentaje de superficie ecológica que recibe ayuda financiera de la PAC para la agricultura ecológica. Como señalamos en nuestro [Dictamen n.º 7/2018](#), este indicador de resultado refleja de hecho la realización, sin medir los efectos de las ayudas a la agricultura ecológica. A modo de mejora, el marco de rendimiento, seguimiento y evaluación realiza un seguimiento de los fondos de la PAC abonados a los agricultores ecológicos³⁸.

66 Para evaluar cómo contribuyen las medidas de desarrollo rural a la consecución de los objetivos de la PAC, los Estados miembros y la Comisión también efectúan evaluaciones. En 2019, los Estados miembros realizaron una evaluación intermedia de sus programas de desarrollo rural. Ninguno de los cuatro Estados miembros auditados incluyó información sobre cómo contribuían las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica a los objetivos fijados en sus programas de desarrollo rural. En 2021, la Comisión también llevó a cabo dos evaluaciones del impacto de la PAC en el [cambio climático](#) y en los [recursos naturales](#). Ambas evaluaciones establecieron que no era posible evaluar la contribución directa de medidas específicas a la consecución de los objetivos de la PAC.

Las actuales herramientas de la UE no son adecuadas para analizar el impacto de la agricultura ecológica

67 Para analizar el impacto de la ayuda financiera de la UE a la agricultura ecológica en la consecución de los objetivos fijados para la UE, la Comisión utiliza principalmente datos económicos sobre las explotaciones ecológicas procedentes de la Red de Información Contable Agrícola (RICA)³⁹. La RICA proporciona datos sobre los ingresos por explotación y trabajador, la intensidad de mano de obra y el coste de fertilizantes, plaguicidas y medicamentos veterinarios.

³⁸ Anexo IV, punto 4, letra i), del [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2022/1475 de la Comisión](#).

³⁹ JRC, «Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP», 2023.

68 De las 80 000 explotaciones incluidas en la base de datos, el 10 % son ecológicas. Estas explotaciones están distribuidas de forma desigual entre los Estados miembros y no son representativas⁴⁰. Esto constituye una limitación a la hora de utilizar la RICA para analizar el impacto de la agricultura ecológica. En noviembre de 2023, la RICA fue sustituida por la Red de Datos de Sostenibilidad Agraria (RDSA)⁴¹, que aún no está operativa.

69 El Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica de la UE de 2021 incluye una medida para la recopilación continua de datos sobre los beneficios medioambientales, económicos y sociales de la agricultura ecológica a partir de 2022. La RDSA recopilará datos medioambientales y sociales de las explotaciones de la UE, además de los datos económicos ya recabados. Sin embargo, la Comisión todavía no ha abordado la limitación relativa a las explotaciones ecológicas, ni en la RICA ni en la RDSA.

70 Según la Comisión, los datos medioambientales incluidos en la RDSA podrían complementarse utilizando el módulo de suelos de la encuesta LUCAS (LUCAS Soil). Este módulo facilita información sobre la degradación, la erosión, la compactación y la contaminación de los suelos, los cambios en los niveles de carbono orgánico en los suelos y la biodiversidad. Sin embargo, la herramienta no detecta qué muestras proceden de suelos cultivados ecológicamente.

71 Esta información está disponible en los Estados miembros, en los sistemas de información que se utilizan para localizar las parcelas agrícolas y tramitar los pagos de la PAC a los agricultores. En 2023, solo la mitad de los Estados miembros facilitaban a la Comisión acceso parcial a esta información, principalmente por motivos de confidencialidad.

⁴⁰ Comisión, informe sobre el mercado agrícola: «[Organic farming in the EU – a decade of growth](#)», enero de 2023, p. 9.

⁴¹ Reglamento (UE) 2023/2674.

Se recopilan menos variables estadísticas sobre el sector ecológico

72 Los datos estadísticos sobre el sector ecológico son esenciales para evaluar la política de agricultura ecológica de la UE y para realizar un seguimiento de los avances de los planes de acción sobre producción ecológica de la UE⁴². Desde 2008, todos los Estados miembros tienen la obligación de enviar⁴³ anualmente a la Comisión datos pormenorizados sobre las tierras cultivadas ecológicamente, la producción de cultivos ecológicos y los productos animales ecológicos, el ganado ecológico y el número de operadores ecológicos.

73 En 2022, cuando entró en vigor el Reglamento sobre producción ecológica actual, esta obligación fue suprimida y la recopilación de datos estadísticos para el sector ecológico pasó a tener carácter voluntario para los Estados miembros. Hasta la fecha, solo ocho Estados miembros⁴⁴ han aceptado formalmente seguir enviando datos sobre agricultura ecológica a la Comisión⁴⁵. En consecuencia, debido a la falta de datos procedentes de los Estados miembros, muchos agregados de la UE ya no se calculan para 2021 y 2022, incluidos los relativos a las tierras cultivadas ecológicamente.

74 A partir de 2026, todos los Estados miembros volverán a estar obligados a enviar estadísticas sobre agricultura ecológica. Los datos se recopilarán, junto con otras estadísticas agrícolas, a través del [Reglamento relativo a las estadísticas sobre insumos y producción agrícolas](#), denominado Reglamento «SAIO». Según la Comisión, esto proporcionará una mejor garantía de calidad, ya que todos los Estados miembros tendrán que garantizar sistemáticamente la coherencia y congruencia entre los datos sobre agricultura ecológica y otros datos agrícolas.

75 Como mejora, el Reglamento «SAIO» recopilará nuevos datos sobre la superficie de tierras cultivadas ecológicamente que se tratan con plaguicidas, y la cantidad utilizada. En comparación con el Reglamento sobre producción ecológica, el Reglamento «SAIO» requerirá menos variables estadísticas sobre agricultura ecológica (véase la [ilustración 15](#)). En consecuencia, la Comisión ya ha reducido la cantidad de datos recopilados para el sector ecológico en 2022.

⁴² Considerando 20 del [Reglamento \(UE\) 2022/2379](#).



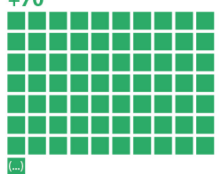


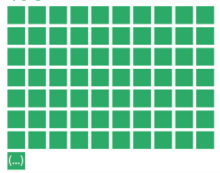
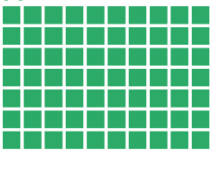
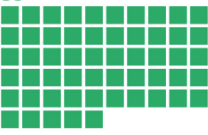


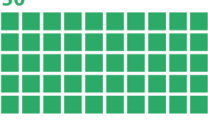






⁴³ Artículo 36 del [Reglamento \(CE\) n.º 834/2007](#), y artículo 93 del [Reglamento \(CE\) n.º 889/2008](#) de la Comisión.

⁴⁴ Eslovaquia, España, Finlandia, Italia, Letonia, Lituania, Malta y Suecia.

⁴⁵ [Acuerdo del SEE](#) sobre estadísticas ecológicas, 12 de febrero de 2020.

Ilustración 15 – Desde 2022 se ha recopilado menos datos sobre agricultura y producción ecológicas

■ = número de variables estadísticas recopiladas

Datos recopilados	2009-2021 a través del Reglamento sobre producción ecológica	2022-2025 a través de un acuerdo voluntario	2026 en adelante a través del Reglamento «SAIO»	Datos que dejarán de recopilarse a través del Reglamento «SAIO» a partir de 2026
Operadores ecológicos	17 	17 		Por ejemplo, productores ecológicos, transformadores (por industria), importadores y exportadores
Superficie de cultivos en conversión a la agricultura ecológica	+70  <small>(...)</small>	3 	4 	Todos menos la superficie agrícola total, las tierras cultivables, los cultivos permanentes y los pastos permanentes
Superficie de cultivos totalmente convertidos a la agricultura ecológica	+70  <small>(...)</small>	70 	55 	Por ejemplo, datos sobre cultivos en invernaderos y barbechos
Producción de cultivos ecológicos	60 	60 	50 	Por ejemplo, datos sobre trigo y espelta, cultivos de secano y proteaginosas, tubérculos, oleaginosas, cultivos textiles, tabaco y lúpulo
Ganadería ecológica	20 	7 	7 	Por ejemplo, datos sobre caballos, conejos, aves de corral distintas de las gallinas ponedoras y colmenas
Producción animal ecológica	20 	20 	15 	Por ejemplo, datos sobre aves de corral distintas de los pollos, leche de búfala y miel

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los cuestionarios de Eurostat y los actos de ejecución del Reglamento «SAIO».

76 Mejorar la información de mercado de los productos alimentarios ecológicos ha sido una necesidad del sector ecológico de la UE⁴⁶ desde hace mucho tiempo. Pero recopilar más datos supone un gasto adicional tanto para los Estados miembros como para la Comisión. En 2021, la Comisión comenzó a publicar datos mensuales sobre los [precios de los productos alimenticios ecológicos](#) para complementar las estadísticas ya recopiladas⁴⁷. Aunque esto supone un paso en la dirección correcta, los datos adolecen de importantes problemas de calidad (esto es, no son comparables de un Estado miembro a otro, los precios se recogen en distintas etapas de la cadena alimentaria y faltan cantidades significativas de datos).

77 Los Estados miembros también pueden recopilar datos adicionales sobre el mercado nacional de productos ecológicos. Durante nuestras visitas de auditoría a los Estados miembros, constatamos que, en sus planes de acción sobre producción ecológica, Italia y Rumanía destacaban la necesidad de aumentar la transparencia del mercado mediante la mejora de los datos sobre el consumo nacional y sobre los movimientos de productos ecológicos dentro de la UE. Sin embargo, aún no habían tomado medidas al respecto. En Austria, las autoridades compran datos pormenorizados sobre el mercado nacional a proveedores de datos privados. En Dinamarca, los datos pormenorizados del mercado se recopilan a través de la oficina nacional de estadística (véase el [recuadro 7](#)).

⁴⁶ Planes de acción de la UE para el desarrollo de la producción ecológica.

⁴⁷ Desde 2021, los Estados miembros tienen la obligación de comunicar a la Comisión los precios mensuales de un conjunto de productos ecológicos (anexo II del [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2019/1746](#) por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1185).

Recuadro 7

Dinamarca recopila datos pormenorizados sobre el mercado del sector ecológico

Dinamarca recopila y publica datos anuales sobre el mercado del sector ecológico a través de su oficina nacional de estadística. Los minoristas daneses tienen la obligación legal de facilitar información detallada sobre:

- la venta de productos ecológicos en el mercado nacional y a todos los países fuera de Dinamarca, y los canales de venta que se utilizan;
- las compras de productos ecológicos procedentes de otros Estados miembros o de fuera de la UE;
- el volumen de negocio y la cuota de mercado por grupo de productos.

Conclusiones y recomendaciones

78 En general, llegamos a la conclusión de que las políticas nacionales y de la UE para el sector ecológico presentaban lagunas. Los fondos de la PAC se utilizaron para aumentar la superficie agrícola dedicada a la agricultura ecológica, sin tener suficientemente en cuenta los objetivos medioambientales y de mercado que define la política de la UE en materia de agricultura ecológica. Por último, no fue posible evaluar el impacto de la política debido a restricciones en los datos.

79 Constatamos que las lagunas del marco estratégico debilitan la política de la UE relativa al sector ecológico. La Comisión utiliza planes de acción para dirigir el desarrollo del sector. Aunque el plan de acción 2021-2027 supone una mejora respecto al anterior, sus tres objetivos principales siguen sin incluir metas cuantificables ni medios para calibrar los avances. El objetivo de la UE de lograr que el 25 % de las tierras agrícolas se cultiven ecológicamente de aquí a 2030 no se ha complementado con objetivos que aborden otros elementos del sector. La UE no tiene estrategias ni objetivos para el sector ecológico después de 2030 (véanse los apartados [19](#) a [24](#)).

80 La actuación a nivel nacional es esencial para apoyar la política de la UE. Constatamos que los Estados miembros han desarrollado políticas nacionales para el sector ecológico a diferentes velocidades y con distintos niveles de calidad. Solo abordaron parcialmente las necesidades específicas de su sector ecológico al programar los fondos de la PAC (apartados [25](#) a [35](#)).

Recomendación 1 – Reforzar el marco estratégico de la UE para el sector ecológico y mejorar el vínculo con las ayudas de la PAC

Recomendamos a la Comisión:

- a) mejorar el enfoque estratégico de la UE para el sector ecológico:
 - i) definiendo una visión a largo plazo para el sector con posterioridad a 2030;
 - ii) fijando objetivos medibles e indicadores de referencia para evaluar los avances logrados;
 - iii) tomando en consideración objetivos adicionales que complementen el objetivo basado en la superficie del 25 % para la agricultura ecológica, a fin de garantizar el desarrollo global del sector (por ejemplo, fomentar la producción y el consumo de productos ecológicos);
- b) exigir a los Estados miembros, en la PAC posterior a 2027, que vinculen el uso de las ayudas de la PAC a las necesidades que hayan definido para el sector ecológico.

Fecha prevista de aplicación: a) final de 2026, y b) final de 2027.

81 Constatamos que los Estados miembros no habían garantizado una aplicación coherente de las normas ecológicas, y que rara vez incluían principios ecológicos además de los requisitos legales en las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica (véanse los apartados [37](#) a [43](#)). El uso generalizado de excepciones para las semillas no ecológicas no incita a los agricultores a producir semillas ecológicas y a desarrollar este mercado (véanse los apartados [44](#) a [51](#)). Aparte de apoyar la adopción de la agricultura ecológica, los Estados miembros no han orientado suficientemente bien la financiación de la PAC para reforzar la posición de los agricultores en la cadena de valor y continuar desarrollando el sector ecológico (véanse los apartados [52](#) a [59](#)).

Recomendación 2 – Integrar mejor los objetivos medioambientales y de mercado de la agricultura ecológica en la PAC

Recomendamos a la Comisión:

- a) facilitar orientaciones a los Estados miembros para que apliquen con coherencia las normas definidas en el Reglamento sobre producción ecológica, y mejoren la integración de los principios ecológicos en las ayudas de la PAC a la agricultura ecológica;
- b) evaluar la contribución de los fondos de la PAC a la sostenibilidad económica de la agricultura ecológica para mejorar la orientación al sector ecológico de las ayudas de la PAC posterior a 2027;
- c) analizar el uso de todas las autorizaciones y excepciones de la agricultura ecológica y, si procede, adopte medidas correctoras.

Fecha prevista de aplicación: final de 2026.

82 La PAC apoya la agricultura ecológica, principalmente, por los beneficios medioambientales y climáticos esperados. Sin embargo, el marco de seguimiento y evaluación establecido por la Comisión y los Estados miembros solo permite supervisar el gasto de la UE, pero no evaluar su impacto (véanse los apartados [61](#) a [66](#)). La Comisión podría evaluar el impacto de las ayudas de la PAC a través de otras herramientas existentes en la UE, pero estas no contienen información pertinente y representativa para la agricultura ecológica (véanse los apartados [68](#) a [71](#)). La limitada disponibilidad de datos sobre el sector ecológico, incluidos datos sobre el mercado de productos ecológicos, continúa afectando al proceso de elaboración de políticas (véanse los apartados [72](#) a [77](#)).

Recomendación 3 – Garantizar la disponibilidad de datos pertinentes para evaluar el desarrollo de la agricultura ecológica

Recomendamos a la Comisión:

- a) colaborar, basándose en datos ya recabados, con los Estados miembros para evaluar cómo contribuyen las ayudas de la PAC destinadas a la agricultura ecológica a la consecución de los objetivos de la PAC;
- b) recabar información pertinente y representativa sobre agricultura ecológica en la RDSA para evaluar el impacto de las ayudas de la PAC;
- c) estudiar la necesidad de recabar datos más pormenorizados sobre el sector ecológico (por ejemplo, operadores ecológicos o superficie en conversión) que sirvan de fundamento a las decisiones políticas.

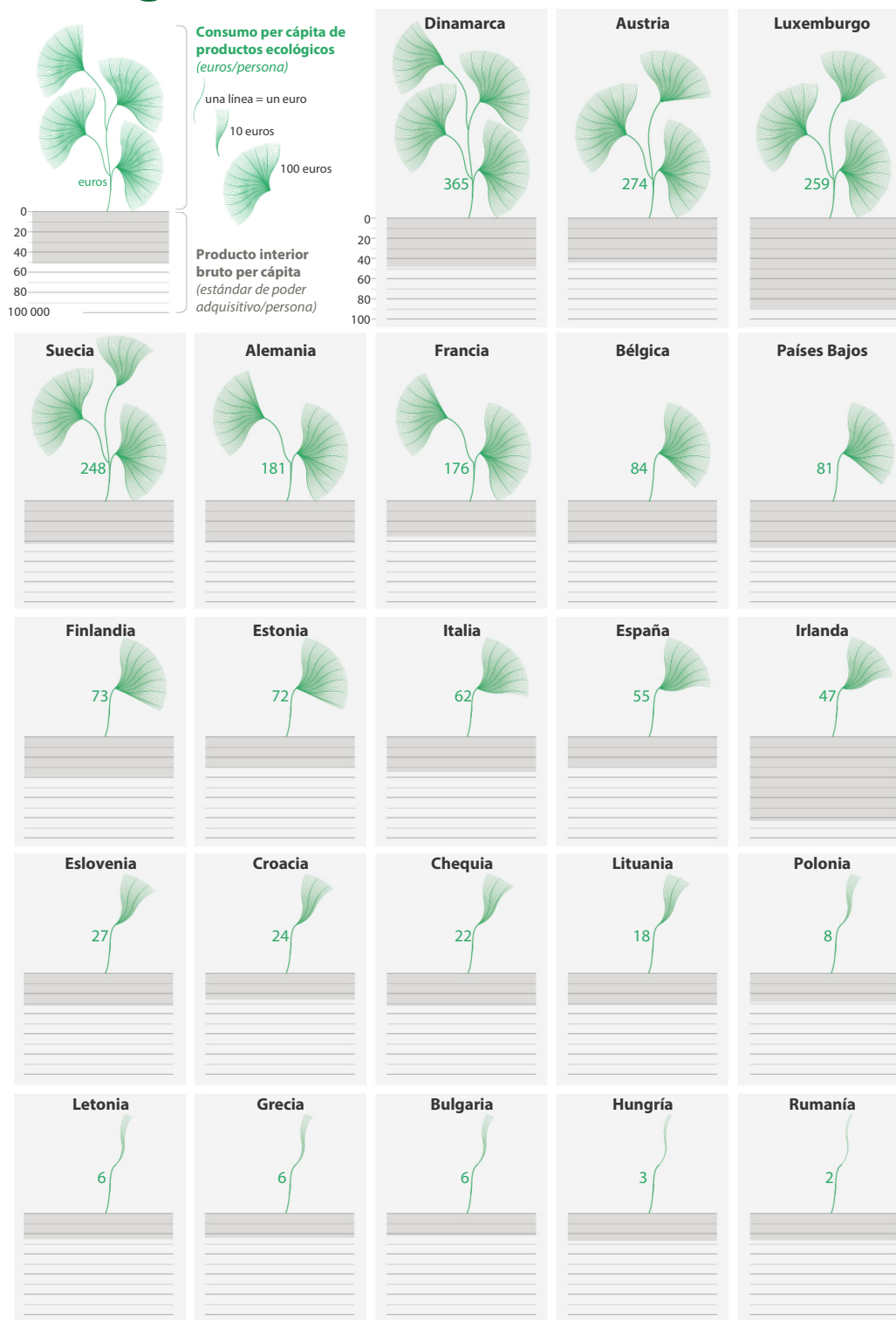
Fecha prevista de aplicación: a), b) final de 2027, y c) final de 2028.

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

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexo – Consumo de productos ecológicos en los Estados miembros



Nota: No hay datos disponibles sobre el consumo de productos ecológicos en Chipre, Eslovaquia, Malta o Portugal.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de 2022 del FIBL sobre [ventas al por menor de productos ecológicos](#) y de datos de Eurostat sobre [producto interior bruto](#) (extraídos por última vez el 20 de abril de 2024).

Siglas y acrónimos

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

LUCAS: Encuesta de EUROSTAT sobre el estado y la dinámica de cambios en los usos y las cubiertas del suelo en la Unión Europea

MCSE: Marco común de seguimiento y evaluación

PAC: Política agrícola común

PDR: Programa de desarrollo rural

RDSA: Red de Datos de Sostenibilidad Agraria

RICIA: Red de Información Contable Agrícola

Glosario

Cadena de distribución de productos ecológicos: Todas las actividades acometidas para suministrar productos ecológicos al consumidor final, incluido, en particular, la agricultura, la transformación, la distribución y la venta al por menor.

Horizonte Europa: Programa de financiación de la investigación y la innovación de la UE para el período 2021-2027.

Horizonte 2020: Programa de financiación de la investigación y la innovación de la UE para el período 2014-2020.

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

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

Programa de desarrollo rural: Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

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

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-19>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-19>

Equipo auditor

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

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Keit Pentus-Rosimannus, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Annikky Lamp, jefa de Gabinete, y Daria Bochnar, agregada de Gabinete; Ramona Bortnowschi, gerente principal; Mihaela Vacarasu, jefa de tarea, y los auditores Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu y Mateusz Minich. Laura McMillan prestó apoyo lingüístico y Alexandra Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu y Daria Bochnar.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

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

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

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

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

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

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

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

Utilización del logotipo del Tribunal

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

HTML	ISBN 978-92-849-2915-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/410983	QJ-AB-24-019-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2929-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/344036	QJ-AB-24-019-ES-N

La agricultura ecológica es un método agrícola de producción de alimentos que utiliza sustancias y procesos naturales. La Comisión se ha fijado como objetivo que el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se dediquen a la agricultura ecológica de aquí a 2030, lo que supone un salto significativo con respecto al 10,5 % de 2022. Constatamos que la estrategia de la UE para la agricultura ecológica carecía de elementos importantes, tales como objetivos cuantificables y modalidades de medición de los progresos. Los fondos de la UE para la agricultura ecológica –más de 12 000 millones en 2014-2022– han contribuido a aumentar la superficie de tierras cultivadas ecológicamente, pero sin tener suficientemente en cuenta los objetivos medioambientales y de mercado. Además, debido a restricciones en los datos, no fue posible evaluar el impacto de la política. Hemos formulado una serie de recomendaciones para mejorar la estrategia y eficacia de los fondos de la UE para el sector ecológico.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors