

Informe Especial

Uso sostenible de productos fitosanitarios: pocos progresos en la medición y en la reducción de riesgos



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-08
Política de la UE sobre la utilización de productos fitosanitarios	01-08
Alcance y enfoque de la fiscalización	09-11
Observaciones	12-63
La utilización sostenible de productos fitosanitarios ha estado afectada por la lentitud de su puesta en marcha	12-20
Los primeros pasos en la aplicación de la Directiva se retrasaron	12-16
La Comisión ha adoptado más medidas desde 2016	17-20
La acción de la UE aporta escasos incentivos para la adopción de la gestión integrada de plagas por los agricultores	21-43
La Comisión y los Estados miembros fomentan la gestión integrada de plagas, pero su aplicación es insuficiente	21-27
La política agrícola común contribuye poco a que se aplique la gestión integrada de plagas	28-35
Se están desarrollando métodos no químicos, pero el número de productos fitosanitarios de bajo riesgo es limitado	36-43
Hasta 2019, la Comisión no comenzó a medir a escala europea los riesgos de utilizar productos fitosanitarios	44-63
Los Estados miembros supervisan los productos fitosanitarios en las aguas, pero no se dispone de datos a escala europea sobre la utilización de productos fitosanitarios	44-52
La utilidad de los indicadores de riesgo de los productos fitosanitarios a escala de la UE es limitada	53-63
Conclusiones y recomendaciones	64-74

Anexos

Anexo I – Normas clave de la UE sobre productos fitosanitarios

Anexo II – Etapas clave en la evaluación de la seguridad de los productos fitosanitarios en la UE

Anexo III – Principios generales de la gestión integrada de plagas definidos en el anexo III de la Directiva:

Glosario y abreviaturas

Respuestas de la Comisión

Equipo auditor

Cronología

Resumen

I Los productos fitosanitarios son plaguicidas que utilizan los agricultores para proteger los cultivos contra organismos nocivos, plagas y enfermedades. En la UE, las ventas de sustancias activas utilizadas en productos fitosanitarios superan las 350 000 toneladas al año. Los productos fitosanitarios pueden afectar el agua y la calidad del suelo, la biodiversidad y los ecosistemas, y pueden terminar como residuos en los alimentos.

II Desde 1991, la UE ha establecido un marco legislativo para autorizar productos fitosanitarios, fomentar su utilización sostenible y reducir el riesgo que plantea su utilización para la salud humana y el medio ambiente. La Comisión aprueba sustancias activas que pueden utilizarse en productos fitosanitarios autorizados en los Estados miembros y comprueba que estos aplican la legislación pertinente de la UE. También promueve la gestión integrada de plagas para fomentar la utilización de métodos preventivos, naturales u otros métodos no químicos de control de plagas antes de recurrir a los productos fitosanitarios.

III Actualmente, la Comisión evalúa la legislación de este ámbito político en un contexto de creciente preocupación pública y parlamentaria por los riesgos asociados al uso de plaguicidas. El trabajo del Tribunal se concibió para complementar este proceso.

IV El objetivo principal era evaluar si la acción de la UE ha reducido el riesgo relativo a la utilización de productos fitosanitarios. La Comisión y los Estados miembros han tomado medidas para fomentar el uso sostenible de productos fitosanitarios. No obstante, el Tribunal observó que se han realizado progresos limitados en la medición y en la reducción de los riesgos de dichos productos. El trabajo del Tribunal ha mostrado que la acción de la UE por el uso sostenible de los productos fitosanitarios tuvo un comienzo lento y le ha permitido identificar insuficiencias en el actual marco de la UE, como se expone en el presente informe.

V El Tribunal examinó si la legislación de la UE proporcionaba incentivos eficaces para reducir la dependencia de los productos fitosanitarios. Las normas de la UE exigen a los agricultores que apliquen medidas de gestión integrada de plagas, lo que significa que solo pueden recurrir a productos fitosanitarios si la prevención y otros medios fallan o no son eficaces. Aunque es obligatorio para los agricultores aplicar una gestión integrada de plagas, no tienen la obligación de mantener un registro de su aplicación y su observancia es deficiente.

VI La política agrícola común puede ayudar a apoyar el uso sostenible de productos fitosanitarios a través, por ejemplo, de sistemas obligatorios de asesoramiento a las explotaciones agrícolas y mediante la concesión de ayuda financiera a medidas como la agricultura ecológica y los regímenes medioambientales. La vinculación de los pagos en virtud de la política agrícola común al cumplimiento de requisitos legales puede ayudar a la aplicación de las normas, pero la aplicación de una gestión integrada de plagas no es actualmente un requisito para recibir pagos de la política agrícola común.

VII Dar acceso a los agricultores a métodos alternativos y a productos de menor riesgo puede ayudarles a aplicar una gestión integrada de plagas. La UE creó una categoría de «productos fitosanitarios de bajo riesgo» en 2009, pero, hasta la fecha, pocos de ellos se han puesto a disposición para ser utilizados.

VIII El Tribunal examinó si la Comisión y los Estados miembros evaluaban el riesgo y las repercusiones medioambientales del uso de productos fitosanitarios y constató que los datos recogidos y puestos a disposición no eran suficientes para permitir una supervisión eficaz. Las estadísticas de que se dispone sobre ventas de productos fitosanitarios están agregadas a un nivel demasiado elevado para que resulten útiles, y las relativas al uso agrícola de dichos productos no son comparables.

IX En noviembre de 2019, la Comisión publicó su estimación de dos nuevos indicadores de riesgo armonizados. Ninguno de ellos muestra el grado de éxito de la directiva en la consecución del objetivo de la UE de lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

X Sobre la base de estas constataciones, el Tribunal recomienda a la Comisión que:

- 1) compruebe que los Estados miembros conviertan los principios generales de la gestión integrada de plagas en criterios prácticos y que los verifiquen en las explotaciones y permitan vincularlos a los pagos en virtud de la política agrícola común en el período posterior a 2020;
- 2) mejore las estadísticas sobre los productos fitosanitarios cuando revise la legislación para darles un carácter más accesible, útil y comparable;
- 3) evalúe los progresos realizados en la dirección de los objetivos políticos, mejore los indicadores de riesgo armonizados o desarrolle nuevos indicadores, teniendo en cuenta la utilización de productos fitosanitarios.

Introducción

Política de la UE sobre la utilización de productos fitosanitarios

01 Los productos fitosanitarios son plaguicidas utilizados para combatir organismos nocivos, plagas y enfermedades, influir en los procesos vitales de las plantas, preservar los productos vegetales, o destruir o impedir el crecimiento de vegetales o partes de vegetales no deseados. Entre los productos fitosanitarios se encuentran los insecticidas, fungicidas y herbicidas.

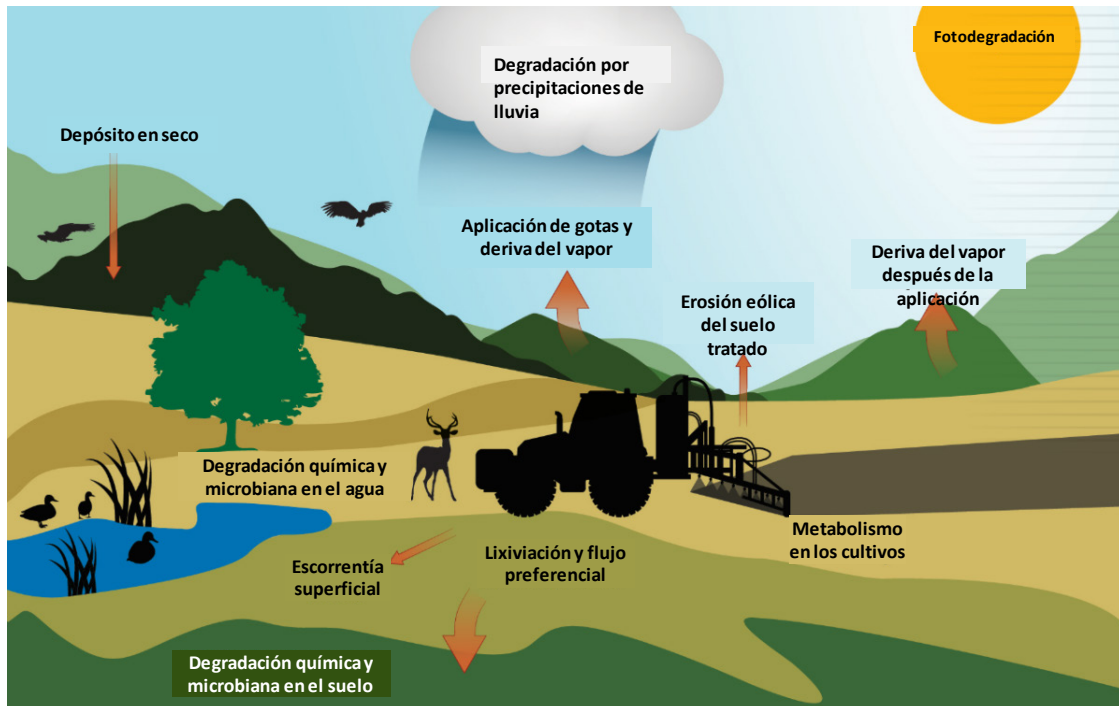
02 La utilización de estos productos puede ejercer presión sobre el medio ambiente, crear riesgos para el suelo y la calidad de las aguas superficiales, la calidad del suelo, la biodiversidad, los ecosistemas y la salud humana, incluso a través de los residuos en los alimentos. Los productos fitosanitarios pulverizados en los campos pueden penetrar en la tierra y el agua circundantes (véase la *ilustración 1*). Los productos fitosanitarios afectan a las plantas y a los animales y pueden contribuir a la pérdida de biodiversidad¹, e incluso reducir las poblaciones de insectos. Por ejemplo, la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) identificó los productos fitosanitarios como uno de los impulsores de la reducción de la población de polinizadores².

¹ Geiger, F. et al, «Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland», *Basic and Applied Ecology*, Elsevier GmbH, 2010, pp. 97 a 105.

² IPBES, «The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production», Secretaría de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, Bonn, Alemania, 2016.

Ilustración 1 - Cómo pueden ejercer presión los productos fitosanitarios sobre el medio ambiente

Figure 1 - How PPPs can put pressure on the environment



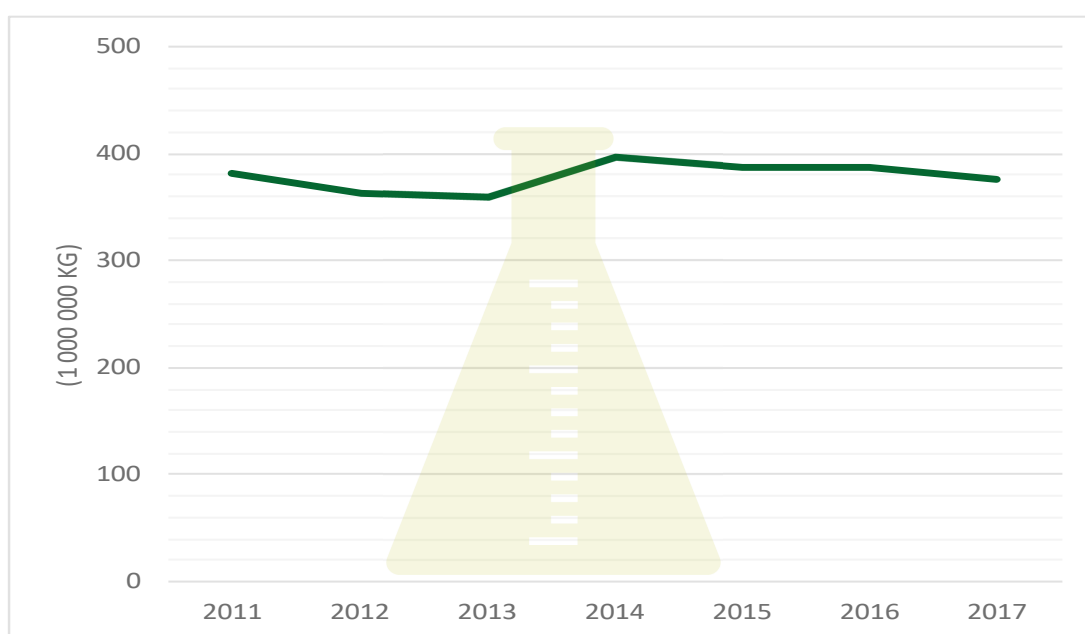
Fuente: Clearwater, R. L., T. Martin and T. Hoppe (eds.), «Environmental sustainability of Canadian agriculture: Agri-environmental indicator report series – Report #4», Agriculture and Agri-Food Canada, Ottawa, 2016, p. 155.

03 Desde 1991, la UE tiene normas comunes sobre la autorización y la utilización de productos fitosanitarios (anteriormente los Estados miembros tenían su propia normativa). El [anexo I](#) presenta la legislación de la UE más relevante sobre productos fitosanitarios. Todos estos productos pasan por un procedimiento de autorización que consta de dos fases: en primer lugar, la Comisión aprueba las sustancias activas; después, los Estados miembros pueden autorizar formas comerciales de productos fitosanitarios que contienen sustancias activas aprobadas (véase el [anexo II](#)). Los criterios de aprobación de la UE establecen que los productos fitosanitarios no podrán tener ningún efecto perjudicial en la salud humana o de los animales, ni efectos inaceptables en el medio ambiente.

04 Los Estados miembros facilitan periódicamente estadísticas sobre productos fitosanitarios a la Comisión, y Eurostat publica estadísticas anuales de la UE relativas a

las sustancias activas contenidas en los productos fitosanitarios en venta³. La **ilustración 2** muestra que las ventas globales de la UE de las sustancias activas utilizadas en los productos fitosanitarios se han mantenido bastante estables en los últimos años. Sin embargo, el volumen de ventas no se correlaciona directamente con los riesgos y las repercusiones derivados de su uso. Los riesgos y las repercusiones planteados por los productos fitosanitarios varían en función de las sustancias activas que contengan, y también de su composición y de dónde, cuándo y cómo los apliquen los usuarios en la práctica.

Ilustración 2 – Total de ventas de sustancias activas utilizadas en los productos fitosanitarios (UE 28)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos disponibles en el sitio web de Eurostat (conjunto de datos obtenido el 22.7.2019). Estos datos excluyen información confidencial, según las estimaciones de Eurostat, que representa < 3 % de las ventas de todo el conjunto de datos.

05 La Directiva de 2009 sobre el uso sostenible de los plaguicidas⁴(«la Directiva») establece un marco para lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios

³ Por «en venta», en el presente informe, se entiende «introducido en el mercado», según la definición del artículo 3, apartado 9, del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo.

⁴ Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

mediante la reducción de los riesgos y las repercusiones de su uso en la salud humana y el medio ambiente y fomentar la gestión integrada de plagas.

06 La gestión integrada de plagas es un concepto que se remonta a la década de 1970 que se centra en particular en la prevención de infestación por plagas y aprovecha prácticas agrícolas sostenibles, como la rotación de cultivos y la selección de semillas resistentes a las plagas. También efectúa una supervisión de plagas y establece valores límite sólidos que ayuden a decidir si es necesario el control de plagas y cuándo. En comparación con una aplicación rutinaria de productos fitosanitarios, la gestión integrada de plagas constituye un enfoque más favorable para el medio ambiente al combinar prácticas «de sentido común». Además, es un medio para reducir la dependencia de los productos fitosanitarios: cuando se aplica la gestión integrada de plagas, los agricultores solo utilizan productos fitosanitarios en caso necesario, una vez agotados otros métodos preventivos, físicos, biológicos o de otro tipo no químico de control de plagas (véase la *ilustración 3*). La gestión integrada de plagas constituye una parte importante de la política de la UE en materia de productos fitosanitarios, y pasó a ser obligatoria en 2014⁵.

Gráfico 3 – Principios de la gestión integrada de plagas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo III de la Directiva 128/2009/CE.

⁵ Artículo 14, apartado 4, de la Directiva.

07 Facilitar el uso de métodos alternativos y el acceso a productos de menor riesgo puede ayudar a apoyar un control de plagas más sostenible. El Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios de 2009⁶ introdujo el concepto de productos fitosanitarios de bajo riesgo. Para ser autorizado como de bajo riesgo, un producto fitosanitario solo puede contener sustancias activas aprobadas como de bajo riesgo⁷ y no puede contener «sustancias preocupantes». En septiembre de 2019, se aprobaron 16 sustancias activas como de bajo riesgo (el 3 % de las sustancias activas aprobadas). Además, el Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios introdujo el concepto de «sustancias básicas»; la UE ha aprobado 20 sustancias de ese tipo, que se utilizan predominantemente para otros fines distintos de la protección de plantas (por ejemplo, en alimentos).

08 La Comisión, los Estados miembros y los usuarios de productos fitosanitarios (como los agricultores) desempeñan conjuntamente un papel en la política de la UE en materia de productos fitosanitarios. En la *ilustración 4* se presentan algunas de las responsabilidades clave pertinentes a efectos del presente informe.

⁶ Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo.

⁷ El apartado 5 del anexo II del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios establece los criterios de la UE sobre las sustancias de bajo riesgo.

Ilustración 4 - Responsabilidades esenciales en la política de la UE en materia de productos fitosanitarios

Comisión Europea

- La Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria se encarga de la política de la UE en materia de productos fitosanitarios: prepara las decisiones de la Comisión sobre la aprobación de las sustancias activas utilizadas en productos fitosanitarios y lleva a cabo auditorías para garantizar que los Estados miembros aplican adecuadamente la legislación pertinente de la UE.

Estados miembros

- Los Estados miembros autorizan productos fitosanitarios para ser utilizados en sus territorios. Se encargan de aplicar la Directiva y deben desarrollar planes de acción nacionales en los que expliquen cómo prevén reducir los riesgos e impactos del uso de productos fitosanitarios, con metas cuantificadas y calendarios.

Agricultores

- Los agricultores deben aplicar los principios de buenas prácticas fitosanitarias utilizando los productos según las instrucciones de las etiquetas, y ser conformes con la Directiva y con los principios de gestión integrada de plagas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

09 El Tribunal decidió llevar a cabo una fiscalización en el ámbito de la política de la UE en materia de productos fitosanitarios debido al creciente interés del público y sus interlocutores (entre ellos, el Parlamento Europeo). Actualmente, la Comisión evalúa la legislación en este ámbito político, y el Tribunal espera que su informe complemente dicha evaluación.

10 El principal objetivo del Tribunal era evaluar si la acción de la UE ha reducido el riesgo relativo al uso de productos fitosanitarios, centrándose en el período siguiente a la revisión de 2009 del marco de la UE en este ámbito (el [anexo I](#) presenta una lista de normas esenciales de la UE al respecto). A tal fin, el Tribunal examinó si:

- el marco de la UE ofrece incentivos para reducir la dependencia de los productos fitosanitarios, como imponer la gestión integrada de plagas y disuadir del uso de productos fitosanitarios «estándar» y de mayor riesgo;
- la Comisión y los Estados miembros miden el riesgo y las repercusiones medioambientales del uso de productos fitosanitarios.

No estaba previsto reevaluar las evaluaciones científicas de los productos fitosanitarios durante la auditoría.

11 Esta se efectuó entre febrero y septiembre de 2019. El trabajo de auditoría del Tribunal consistió en entrevistas estructuradas en la Comisión (Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Medio Ambiente y Eurostat) y en la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, exámenes documentales y visitas informativas a tres Estados miembros (Francia, Lituania y los Países Bajos). Estos Estados miembros fueron seleccionados con arreglo a sus zonas geográficas (sur, norte y centro)⁸ a fin de reflejar las diferencias en las prácticas y condiciones agrícolas, en los esfuerzos realizados para reducir los riesgos relativos al uso de productos fitosanitarios (fomento de la gestión integrada de plagas, investigación, apoyo financiero), y en el número de productos fitosanitarios de bajo riesgo autorizados. El Tribunal efectuó una visita a Suiza para comprender cómo incorpora un país no perteneciente a la UE las condiciones relativas a la gestión integrada de plagas en los pagos directos a los agricultores. El Tribunal

⁸ El anexo I al Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios define las zonas geográficas.

examinó los planes de acción nacionales de 18 Estados miembros⁹ relativos a la reducción de los riesgos de la utilización de productos fitosanitarios y las medidas correspondientes de los programas de desarrollo rural del período 2014-2020, y se entrevistó con 33 agricultores seleccionados aleatoriamente en el contexto de su declaración de fiabilidad.

⁹ Los 18 planes de acción nacionales revisados presentados a la Comisión en junio de 2019 correspondían a los siguientes Estados miembros: Austria, Bélgica, Chequia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

Observaciones

La utilización sostenible de productos fitosanitarios ha estado afectada por la lentitud de su puesta en marcha

Los primeros pasos en la aplicación de la Directiva se retrasaron

12 La Directiva de 2009 establece un marco para lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios y fomentar la gestión integrada de plagas, aplicando enfoques alternativos y métodos no químicos. Los Estados miembros disponían de un plazo de dos años para incorporar la Directiva a su legislación nacional¹⁰.

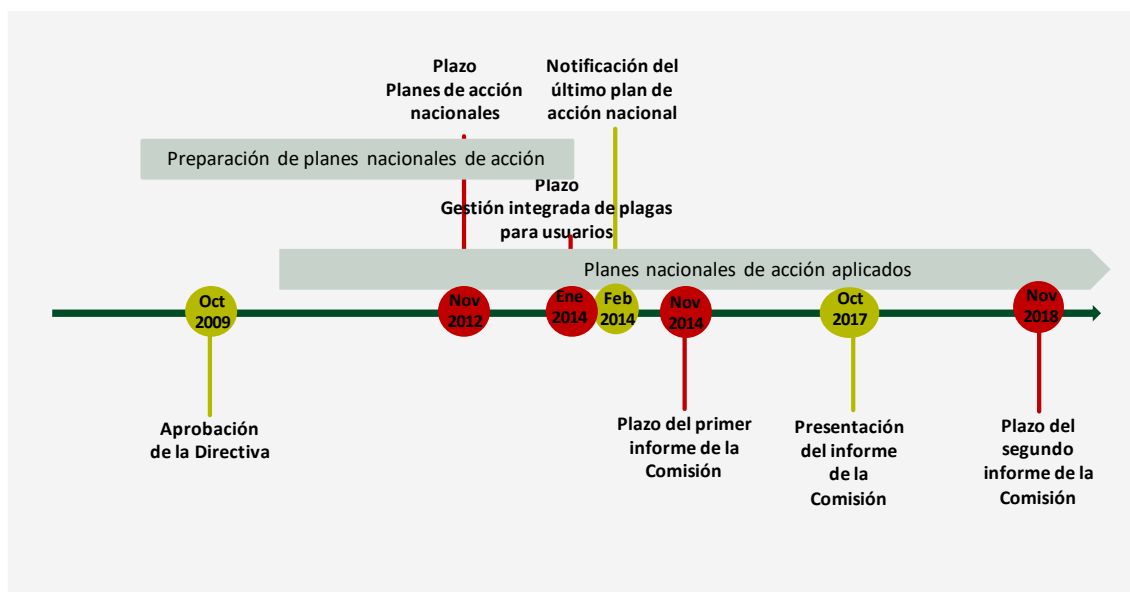
13 La Comisión comprobó la puntualidad de la transposición e inició procedimientos de infracción contra los dos Estados miembros¹¹ que, al final de 2012, aún no habían incorporado la Directiva. Sin embargo, la Comisión no verificó la integridad ni la exactitud de la transposición por parte de los Estados miembros. Por ejemplo, el Tribunal constató que, aunque Francia adoptó medidas para aplicar la Directiva, como el fomento de la gestión integrada de plagas, los requisitos de dicha gestión no se han incorporado a su legislación.

14 A más tardar el 26 de noviembre de 2012, los Estados miembros tenían que elaborar planes de acción nacionales que establecieran, entre otras cosas, sus objetivos cuantitativos, metas y plazos para reducir los riesgos y las repercusiones de la utilización de productos fitosanitarios. En la *ilustración 5* se exponen los acontecimientos clave y se presenta el calendario para la puesta en práctica de la Directiva.

¹⁰ Artículo 23 de la Directiva.

¹¹ Bulgaria y Luxemburgo.

Ilustración 5 - Plazos y calendario real de los principales acontecimientos



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

15 Aunque solo un tercio de los Estados miembros presentaron sus planes de acción nacionales a la Comisión dentro del plazo, todos los habían presentado en febrero de 2014. La Comisión envió cartas de advertencia a todos los Estados miembros, señalando insuficiencias en sus primeros planes de acción nacionales y ámbitos problemáticos en la aplicación de la Directiva. La Comisión no presentó su primer informe al Parlamento Europeo y el Consejo¹², previsto para 2014, hasta octubre de 2017.

16 Los Estados miembros tienen que revisar y, en caso necesario, actualizar sus planes nacionales de acción cada cinco años. Los plazos para dicha revisión dependen del calendario de los planes iniciales y se extienden entre 2016 y 2019, ya que los Estados miembros presentaron sus planes nacionales de acción iniciales a la Comisión en fechas diferentes. Casi tres cuartas partes de los Estados miembros se retrasaron en su revisión (once de ellos más de un año) con respecto a sus plazos individuales. En el momento de la auditoría, la Comisión preparaba su segundo informe (previsto para noviembre de 2018) al Parlamento Europeo y al Consejo.

¹² El informe de la Comisión (COM(2017) 587 final) puede descargarse en su sitio web: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

La Comisión ha adoptado más medidas desde 2016

17 Desde 2016, la Comisión ha tomado más medidas para fomentar y hacer aplicar la Directiva. Entre las iniciativas de la Comisión figuran la evaluación de los planes de acción nacionales y la supervisión de las acciones de los Estados miembros para poner en práctica la Directiva.

18 La Comisión envió un cuestionario a los Estados miembros y visitó a seis de ellos para recabar información sobre la aplicación de la Directiva. En un informe recapitulativo¹³ se resumen las principales constataciones, se presentan ejemplos de buenas prácticas, por ejemplo, en cuanto a la protección del agua, la formación y la sensibilización, y se señalan los principales obstáculos que encuentran los Estados miembros en la aplicación de la Directiva. Varios Estados miembros informaron de dificultades en la verificación de la gestión integrada de plagas y de la falta de técnicas de control no químicas eficaces y financieramente viables, que constituyen un obstáculo para la puesta en práctica de la gestión integrada de plagas. En 2018, la Comisión pasó de hacer visitas informativas a efectuar auditorías de cumplimiento y comenzó a formular recomendaciones y solicitar medidas correctoras a los Estados miembros.

19 La Comisión celebra periódicamente reuniones con las autoridades de los Estados miembros para debatir la aplicación de la Directiva. Asimismo, ha puesto en marcha un portal web para el uso sostenible de los productos fitosanitarios, que contiene información clave, planes de acción nacionales y enlaces a los sitios web oficiales de los Estados miembros¹⁴.

20 Las actividades de investigación e innovación son importantes para garantizar que se disponga de métodos alternativos de gestión de plagas y de productos fitosanitarios de bajo riesgo para aplicar dicha gestión. La UE apoya la investigación para poner a disposición métodos alternativos de control de plagas económicamente viables. Horizonte 2020, el programa de investigación de la UE, contiene convocatorias de proyectos relacionados con estrategias, herramientas y tecnologías para la gestión sostenible de las malas hierbas, alternativas al uso de productos fitosanitarios y para la gestión integrada de plagas. La Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas tiene como objetivo integrar distintas fuentes

¹³ DG Salud y Seguridad Alimentaria 2017-6291: «Overview Report Sustainable Use of Pesticides», http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114.

¹⁴ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

de financiación y reunir a agricultores, asesores, investigadores, agroempresas, organizaciones no gubernamentales y otros agentes como socios en la innovación agrícola. La red conecta proyectos de investigación e innovación a gran escala financiados en el marco de Horizonte 2020 con grupos operativos más pequeños que trabajan a nivel nacional y regional, con el fin de salvar la brecha entre la investigación y la práctica.

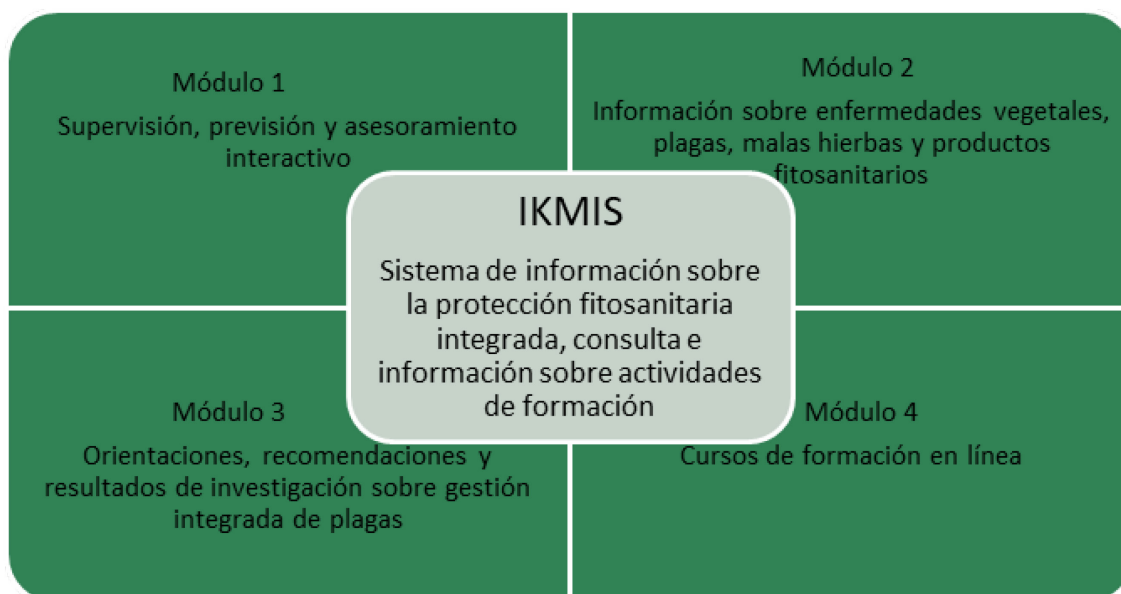
La acción de la UE aporta escasos incentivos para la adopción de la gestión integrada de plagas por los agricultores

La Comisión y los Estados miembros fomentan la gestión integrada de plagas, pero su aplicación es insuficiente

21 Una medida importante para lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios es la gestión integrada de plagas. Las normas de la UE definen dicha gestión como un conjunto de ocho principios generales (véase el [anexo III](#)) destinados a utilizar otros métodos preventivos, naturales o menos nocivos de control de plagas antes de recurrir a productos fitosanitarios químicos (véase asimismo la [ilustración 3](#)). La posibilidad de hacer referencia a la gestión integrada de plagas en las etiquetas de los productos fitosanitarios es un modo de sensibilización. Durante sus visitas a los Estados miembros, el Tribunal solo encontró un ejemplo de indicaciones directamente relacionadas con la gestión integrada de plagas: algunas etiquetas en Lituania contenían instrucciones destinadas a evitar que las plagas se hicieran resistentes al producto fitosanitario en cuestión.

22 La Comisión y los Estados miembros han tomado medidas para fomentar y concienciar sobre la gestión integrada de plagas. Todos los planes nacionales de acción revisados por el Tribunal contenían información sobre actividades de formación, intercambio de conocimientos e instrumentos para supervisar las plagas y tomar decisiones. Por ejemplo, la supervisión de las plagas y los sistemas de alerta rápida forman parte de la gestión integrada de plagas, ya que ayudan a los agricultores a aplicar medidas de control de plagas preventivas y más centradas. La Comisión constató que la mayoría (24) de los Estados miembros habían financiado públicamente los sistemas establecidos de previsión, advertencia y diagnóstico rápido para el control de plagas y enfermedades. Por ejemplo, Lituania desarrolló un sistema informático interactivo que combinaba distintos aspectos de apoyo a usuarios de productos fitosanitarios para aplicar la gestión integrada de plagas (véase la [ilustración 6](#)).

Ilustración 6 – Sistema informático lituano de apoyo a la gestión integrada de plagas y a la protección de los cultivos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de IKMIS.

23 Las normas de la UE disponen que los usuarios de productos fitosanitarios apliquen los principios generales de la gestión integrada de plagas¹⁵, y que los Estados miembros describan en sus planes de acción nacionales cómo garantizarían que todos los usuarios profesionales¹⁶ aplicaran los principios de la gestión integrada de plagas en enero de 2014 a más tardar¹⁷. La Comisión observó deficiencias en la aplicación de la gestión integrada de plagas en los planes de acción nacionales iniciales, y, en su informe de 2017 al Parlamento Europeo y al Consejo (véase el apartado 15), indicó que los Estados miembros deberían desarrollar criterios para evaluar si los agricultores la habían aplicado. El examen del Tribunal mostró que la mayoría (12 de un total de 18) de los planes de acción nacionales no describían cómo garantizaban los Estados miembros que todos los usuarios profesionales aplicaban los principios generales de la gestión integrada de plagas.

¹⁵ El artículo 55 del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios establece que la utilización de productos fitosanitarios debe ser conforme a la Directiva y, en particular, a los principios generales de la gestión integrada de plagas a los que se refieren el artículo 14 y el anexo III de la Directiva.

¹⁶ El artículo 3, apartado 1, de la Directiva define «usuario profesional» como cualquier persona que use plaguicidas en el ejercicio de su actividad profesional.

¹⁷ Artículo 14, apartado 4, de la Directiva.

24 En 2009, la Comisión recurrió a un contratista externo para preparar un documento orientativo¹⁸ que estableciera los principios de la gestión integrada de plagas. El documento tenía la finalidad de ayudar a los Estados miembros a tener en cuenta la gestión integrada de plagas en sus planes de acción nacionales y proporcionaba orientaciones sobre la supervisión del cumplimiento. No obstante, los planes se centraban principalmente en actividades de formación y asesoramiento, así como en la sensibilización para aumentar la comprensión de la gestión integrada de plagas. Los planes de acción nacionales no establecían requisitos específicos que tradujeran los principios generales de la gestión integrada de plagas a acciones que pudieran verificarse en la práctica.

25 Los usuarios profesionales de productos fitosanitarios tienen que mantener un registro de los productos que han utilizado al menos en los últimos tres años¹⁹. El principio de gestión integrada de plagas número 8 les exige que comprueben el éxito de sus medidas fitosanitarias sobre la base de los registros de productos fitosanitarios y de la supervisión de plagas. La UE no exige a los usuarios que mantengan registros de otras acciones de gestión integrada de plagas, y la Comisión ha instado a los Estados miembros a introducir dicha obligación en la legislación nacional, aunque solo lo han hecho unos pocos Estados miembros (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Los agricultores irlandeses mantienen registros de gestión integrada de plagas

En Irlanda, todos los usuarios profesionales deben mantener registros que demuestren la aplicación de la gestión integrada de plagas²⁰. Los agricultores registran la razón del uso de productos fitosanitarios con información, por ejemplo, sobre el tipo de plaga existente, las medidas preventivas adoptadas, la gestión de la resistencia, los umbrales aplicados y los daños sufridos por los cultivos.

26 Durante sus auditorías de 2018 y 2019 a los Estados miembros, la Comisión identificó la aplicación de la gestión integrada de plagas como una insuficiencia. La mayoría (27 de 33) de los agricultores entrevistados por el Tribunal afirmó que

¹⁸ Draft Guidance Document for establishing IPM principles (07.0307/2008/504015/ETU/B3).

¹⁹ Artículo 67 del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

²⁰ Artículo 14 del instrumento jurídico n.º 155 de 2012. Reglamentación de 2012 de las Comunidades Europeas (uso sostenible de los plaguicidas).

conocían la gestión integrada de plagas y que aplicaban sus principios en sus explotaciones, lo que indica un grado significativo de conocimiento del concepto entre los agricultores. No obstante, los Estados miembros visitados por el Tribunal no pudieron confirmar la proporción de usuarios que cumplían los principios de la gestión integrada de plagas ni realizan controles de ello durante las inspecciones. La evaluación del cumplimiento requiere conocimientos técnicos y es difícil porque depende del cultivo, el tipo de suelo, el tamaño de la explotación y factores externos como las condiciones meteorológicas y el tipo de plaga.

27 Los Estados miembros tienen que definir las normas sobre las sanciones por incumplimiento de las normas relativas a los productos fitosanitarios. De los tres Estados miembros visitados por el Tribunal, solo los Países Bajos habían definido sanciones relativas a la gestión integrada de plagas. Las auditorías de la Comisión y las visitas del Tribunal a los Estados miembros no mostraron buenos ejemplos de que se verificara la aplicación de estos principios por los agricultores. En el [recuadro 2](#) se muestran ejemplos de los Estados miembros visitados.

Recuadro 2

Pocos Estados miembros comprueban la aplicación de los principios de la gestión integrada de plagas

En Francia, las inspecciones de productos fitosanitarios abarcan la utilización de métodos e instrumentos de supervisión y examinan si los agricultores utilizan productos fitosanitarios biológicos y métodos destinados a reducir el uso de productos fitosanitarios químicos, pero no se han definido sanciones por incumplimientos.

En Lituania, los inspectores rellenan un cuestionario sobre gestión integrada de plagas para recabar información sobre los conocimientos de los agricultores y la aplicación práctica de dicha gestión. Verifican las respuestas con documentos justificativos y otras pruebas si es posible. Sin embargo, no evalúan el cumplimiento de los principios de la gestión integrada de plagas y, por consiguiente, tampoco detectan incumplimientos de los requisitos ni aplican sanciones.

En los Países Bajos, los inspectores comprueban que los usuarios de productos fitosanitarios hayan documentado sus consideraciones en relación con la gestión integrada de plagas en un monitor de protección fitosanitaria, en cualquiera que sea su forma. No obstante, los inspectores no verifican el contenido comprobando documentos subyacentes. Las normas neerlandesas prevén la aplicación de sanciones por no completar el monitor de protección fitosanitaria, pero en la práctica no impusieron ninguna en 2017, pese a haber constatado que el 20 % de los usuarios inspeccionados no habían cumplido las normas.

La política agrícola común contribuye poco a que se aplique la gestión integrada de plagas

28 En la Comisión, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural es responsable de la política agrícola común (PAC). La PAC contiene instrumentos que pueden apoyar el uso sostenible de los productos fitosanitarios por los agricultores. Por ejemplo:

- los Estados miembros tienen que establecer sistemas de asesoramiento agrario para aconsejar a los agricultores, entre otras cuestiones sobre la gestión integrada de plagas;
- los agricultores con más de 15 hectáreas de tierra cultivable que reciben pagos directos deben mantener zonas de interés ecológico en el 5 % de su tierra

cultivable y, desde 2018, no pueden utilizar productos fitosanitarios en dichas zonas;

- o existen programas específicos para el sector hortofrutícola que favorecen la adopción de la gestión integrada de plagas.

29 Los Estados miembros pueden utilizar medidas de la PAC financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para fomentar el uso sostenible de productos fitosanitarios, y también la gestión integrada de plagas. Entre dichas medidas figuran los compromisos agroambientales y climáticos, en los que los Estados miembros pueden conceder pagos a los planes de gestión de los insumos (productos fitosanitarios y/o fertilizantes) y las prácticas agrícolas sostenibles en el contexto de la agricultura integrada. Los Estados miembros también pueden utilizar la PAC para apoyar la agricultura ecológica, a la que la Directiva se refiere como «gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas»²¹. La superficie dedicada a la agricultura ecológica representa el 7 % del total de la tierra agrícola de la UE²². Otras medidas pertinentes son el apoyo a inversiones, por ejemplo, en maquinaria agrícola de precisión. Los Estados miembros prevén medidas específicas en sus programas de desarrollo rural.

30 La mayoría de los pagos de la PAC están sujetos a «condicionalidad»²³, que es un mecanismo que vincula los pagos de la política agrícola común (PAC) al cumplimiento por los agricultores de una serie de normas básicas relativas al medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal y el bienestar animal, así como al requisito de mantener el suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. La vinculación de los pagos de la PAC al cumplimiento de los requisitos legales puede ayudar a hacer cumplir las normas.

31 Los Estados miembros deben verificar el cumplimiento de las normas de condicionalidad y visitar sobre el terreno al menos al 1 % de los agricultores que

²¹ El artículo 14, apartado 1, de la Directiva se refiere a la agricultura ecológica con arreglo al Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos.

²² En 2017, según las estadísticas de Eurostat disponibles en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics.

²³ Para el período 2014-2020, las normas sobre los requisitos de condicionalidad se definen en el artículo 93 y en el anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.

reciben pagos de la PAC. La condicionalidad no significa que los pagos de la PAC dependan del cumplimiento de estas normas básicas, pero los Estados miembros imponen sanciones administrativas a los beneficiarios que no las cumplan. Las sanciones administrativas, en la práctica, consisten en reducciones, no superiores al 5 %, en caso de incumplimiento por negligencia. Los incumplimientos recurrentes pueden dar lugar a sanciones mayores y, si son intencionados, la reducción podría llegar al 20 % o más²⁴.

32 La condicionalidad en el marco de la PAC del período 2014-2020 exige que los usuarios de productos fitosanitarios cumplan las condiciones establecidas en las etiquetas y tengan en cuenta las condiciones locales²⁵, pero no incorpora la Directiva que incluye la aplicación de los principios de la gestión integrada de plagas. Otros requisitos de condicionalidad, como las franjas de protección y la protección de las aguas subterráneas, también son pertinentes para un uso sostenible de los productos fitosanitarios. En comparación, para recibir pagos directos en Suiza, los agricultores deben mostrar una prueba de rendimiento ecológico²⁶ similar a los principios generales de la gestión integrada de plagas definidos en la Directiva. En el marco de sus inspecciones, las autoridades suizas verifican los requisitos relativos a la protección del suelo y al fomento de la biodiversidad, estableciendo y registrando umbrales de plagas, así como a la elección apropiada de los productos fitosanitarios y la justificación de su uso y, en el caso de los agricultores con más de tres hectáreas de tierra cultivable, la rotación de cultivos.

33 El considerando 35 del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios establece que los principios de gestión integrada de plagas deberían incluirse en la condicionalidad. Al inicio del período de la PAC 2014-2020, el legislador²⁷ invitó a la Comisión a que, una vez que todos los Estados miembros hubieran aplicado la Directiva y se hubieran identificado las obligaciones directamente

²⁴ Artículos 91, 96 y 99 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común.

²⁵ Requisito legal de gestión 10. Productos fitosanitarios: Artículo 55, primera y segunda frases, del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

²⁶ Establecido en los artículos 11 a 25 del Decreto suizo sobre pagos directos (Orden sobre pagos directos en la agricultura (Orden sobre pagos directos, OPD; RS 910.13) de 23 de octubre de 2013).

²⁷ Declaración conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo sobre condicionalidad adjunta al Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

aplicables a los agricultores, propusiera la modificación de las normas de la PAC para incluir en la condicionalidad las partes pertinentes de la Directiva. La Comisión no aplicó esta propuesta en la PAC de 2014-2020.

34 La propuesta de la Comisión para la PAC posterior a 2020 amplía el vínculo entre los pagos de la PAC y los requisitos reglamentarios («condicionalidad»²⁸) relativos a los productos fitosanitarios, y abarcaría en parte el uso sostenible, pero no incorporaría los principios de la gestión integrada de plagas. El nuevo requisito legal de gestión 13 se referiría a la Directiva y comprendería, en relación con los productos fitosanitarios, el establecimiento de sistemas de certificación, la inspección de equipos, las restricciones de uso en zonas protegidas y la manipulación y almacenamiento. La propuesta de condición relativa a las buenas condiciones agrarias y medioambientales n.º 8 exigiría la rotación de cultivos para conservar el potencial del suelo.

35 La «condicionalidad» propuesta, al igual que el mecanismo actual de «condicionalidad», no significa que los pagos de la PAC se supediten al cumplimiento de estas normas. En su lugar, los Estados miembros impondrían sanciones administrativas a los beneficiarios que no cumplieren estos requisitos. La vinculación de los pagos de la PAC a la aplicación de la gestión integrada de plagas puede contribuir a garantizar que los agricultores la apliquen.

Se están desarrollando métodos no químicos, pero el número de productos fitosanitarios de bajo riesgo es limitado

36 Cada vez se presta mayor atención a los métodos no químicos, y muchos Estados miembros promueven conceptos como el biocontrol (Francia) y los bioplaguicidas (Países Bajos). La Directiva indica que la gestión integrada de plagas «promueve los mecanismos naturales de control de plagas»²⁹, y los principios de la gestión integrada de plagas indican que deben preferirse los métodos biológicos a los químicos³⁰. Siempre que sea posible, debe concederse prioridad a los métodos no químicos³¹,

²⁸ Artículo 11 y anexo III de la propuesta de Reglamento sobre el plan estratégico de la PAC, COM(2018) 392.

²⁹ Artículo 3, apartado 6, de la Directiva.

³⁰ Principio n.º 4 de los principios generales de la gestión integrada de plagas (véase el [anexo III](#)).

³¹ Artículo 14, apartado 1, de la Directiva.

definidos como métodos alternativos como el control biológico de plagas³². La legislación de la UE también menciona los productos biológicos³³, pero no define el control biológico de plagas ni los productos biológicos.

37 El concepto de la UE de productos fitosanitarios de bajo riesgo se centra en el riesgo, pero la naturaleza de la sustancia activa marca la diferencia en el procedimiento de aprobación. Por ejemplo, para evaluar microorganismos se requieren datos diferentes de los necesarios para evaluar sustancias químicas. Las normas de la UE contienen requisitos sobre datos y principios de evaluación de los microorganismos diferenciados³⁴, y la Comisión ha establecido un grupo de trabajo para evaluar los requisitos sobre datos y los principios de evaluación con el fin de actualizarlos.

38 Aunque la mayoría de los productos fitosanitarios de bajo riesgo contienen microorganismos, muchos productos fitosanitarios «ecológicos» no están categorizados como de bajo riesgo. Por ejemplo, en Francia en junio de 2019, 481 productos fitosanitarios estaban autorizados como de control biológico y 23 como de bajo riesgo. Una explicación es que muchos productos fitosanitarios de control biológico contienen sustancias activas aprobadas antes de la introducción del concepto de bajo riesgo en la legislación de la UE³⁵, pero el proceso de aprobación también muestra que no todas las sustancias activas no químicas cumplen los criterios de bajo riesgo.

39 En septiembre de 2019, había 487³⁶ sustancias activas aprobadas para su utilización en productos fitosanitarios en la UE, pero solo 16 (3 %) de ellas estaban

³² Artículo 3, apartado 8, de la Directiva.

³³ El artículo 77 del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios establece que la Comisión puede adoptar documentos de orientación sobre el contenido de la solicitud en lo que se refiere a microorganismos, feromonas y productos biológicos.

³⁴ Reglamento (UE) n.º 283/2013 de la Comisión, de 1 de marzo de 2013, que establece los requisitos sobre datos aplicables a las sustancias activas, y Reglamento (UE) n.º 284/2013 de la Comisión, de 1 de marzo de 2013, que establece los requisitos sobre datos aplicables a los productos fitosanitarios.

³⁵ El concepto de bajo riesgo se introdujo con el Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y la primera aprobación de una sustancia activa como de bajo riesgo se realizó en 2015.

³⁶ La base de datos de plaguicidas de la UE, descargada el 9 de septiembre de 2019.

aprobadas como de bajo riesgo. De las sustancias activas aprobadas, la Comisión identificó 57 como potencialmente de bajo riesgo³⁷, y prioriza su renovación por encima de la de otras sustancias activas³⁸. La Comisión y muchos Estados miembros promueven los productos fitosanitarios de bajo riesgo. Sin embargo, en Francia, estas medidas de promoción (por ejemplo, exención de la prohibición en la publicidad comercial) se dirigen a productos fitosanitarios de control biológico y no de bajo riesgo. Algunos de los agricultores (14 de 33) entrevistados por el Tribunal habían oído hablar de los productos fitosanitarios de bajo riesgo, pero ninguno los había utilizado. Por el contrario, todos los agricultores entrevistados habían oído hablar de métodos biológicos, físicos (mecánicos) o de otro tipo no químicos de control de plagas, o los habían utilizado.

40 No todos los productos fitosanitarios basados en las 16 sustancias activas de bajo riesgo están autorizados como de bajo riesgo. Una razón de ello es que, aparte de las sustancias activas, los productos fitosanitarios contienen otros ingredientes conocidos como «coformulantes». Para que un producto fitosanitario sea autorizado como de bajo riesgo, ninguno de sus coformulantes tiene que ser considerado motivo de preocupación. Otra razón es que algunos productos fitosanitarios son objeto de «medidas específicas de mitigación»³⁹ que se han identificado como necesarias en una evaluación de riesgo. Las medidas de mitigación de riesgos tienen por objeto minimizar la exposición humana y del medio ambiente a un producto fitosanitario, por ejemplo, utilizando material protector como guantes o respetando una banda de seguridad no tratada. Las «medidas generales de mitigación de riesgos» son las consideradas de precaución normal y no impiden que los productos fitosanitarios sean autorizados como de bajo riesgo.

41 El trabajo de auditoría ha mostrado que los Estados miembros visitados a veces evalúan las medidas de mitigación de manera diferente. Por ejemplo, en los Países Bajos, dos productos fitosanitarios que contienen la sustancia activa de bajo riesgo fosfato férrico no estaban autorizados como de bajo riesgo porque se consideraba necesario utilizar guantes protectores. Las autoridades neerlandesas consideraron que esto era una medida específica de mitigación. Francia y Lituania han autorizado ambos productos como de bajo riesgo. Las etiquetas requieren que se utilicen guantes protectores, pero las autoridades de estos Estados miembros consideran esta medida

³⁷ Comunicación de la Comisión relativa a una lista de sustancias activas potencialmente de bajo riesgo aprobadas para uso fitosanitario (2018/C 265/02).

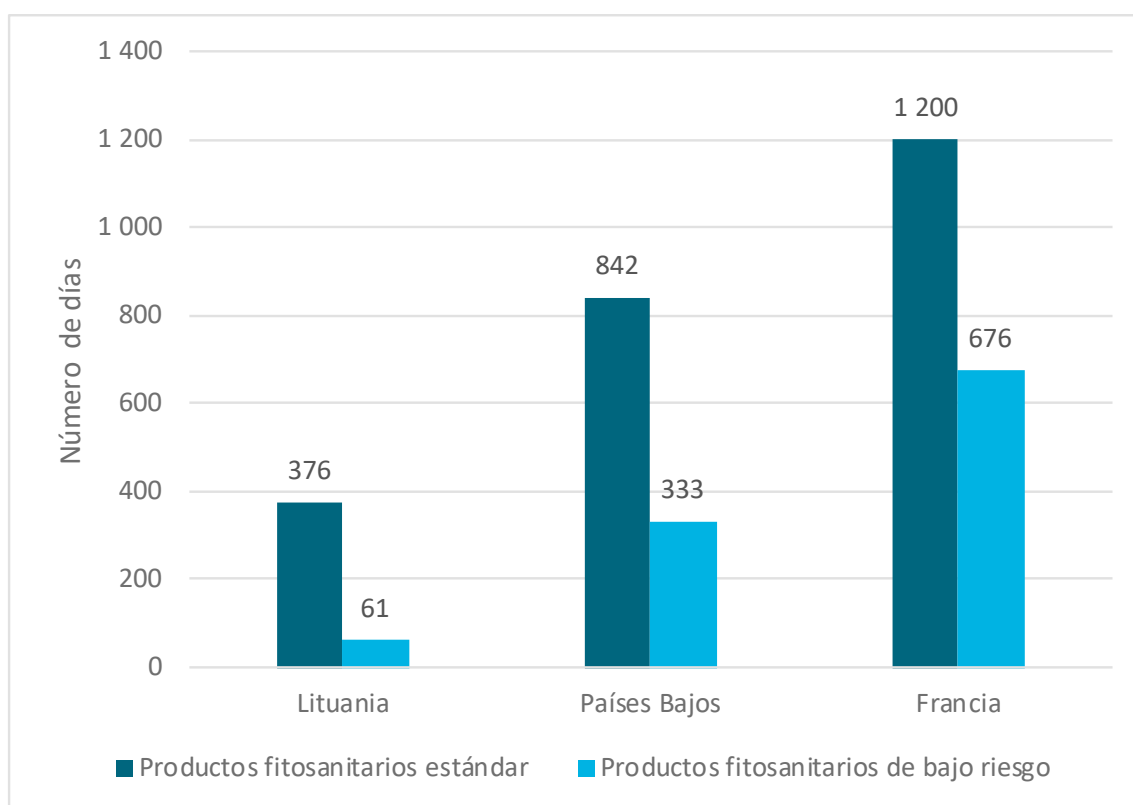
³⁸ Programa de renovación AIR IV.

³⁹ Artículo 47 del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

una precaución normal. Las normas de la UE no definen lo que se considera una «medida específica de mitigación» (frente a una «medida general de mitigación»), y no existen orientaciones al respecto.

42 Las normas de la UE prevén un calendario acelerado para la autorización de productos fitosanitarios de bajo riesgo. Los datos de los tres Estados miembros visitados por el Tribunal muestran que la autorización de productos fitosanitarios de bajo riesgo es más rápida que la autorización de productos fitosanitarios estándar (véase la *ilustración 7*).

Ilustración 7 – Duración media del procedimiento de autorización 2015-2018



Nota: La ilustración refleja el tiempo medio transcurrido entre la fecha de solicitud y la de autorización. No pretende reflejar el cumplimiento de los plazos legales, ya que algunas actividades durante la autorización están exentas de dichos plazos. Los datos de los productos fitosanitarios estándar se basan en procedimientos de autorización por zonas en los que la responsabilidad era del Estado miembro («Estado miembro ponente»).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de los Estados miembros de 2015-2018.

43 Para ayudar a los agricultores a acceder a productos fitosanitarios de bajo riesgo y fomentar la gestión integrada de plagas, en 2016 el Consejo aprobó un «Plan de aplicación sobre el incremento de la disponibilidad de productos fitosanitarios de bajo riesgo y la intensificación de la aplicación de la gestión integrada de plagas en los

Estados miembros». El plan expone 40 acciones para la Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas externas. Las acciones relativas a los productos fitosanitarios de bajo riesgo se centran en la agilización del procedimiento de autorización, con tarifas reducidas y orientaciones. El grupo de expertos sobre protección fitosanitaria sostenible presentó la situación de las acciones emprendidas en un informe de situación⁴⁰. El plan de aplicación ha aumentado la sensibilización de los Estados miembros, la Comisión y las partes interesadas con respecto al concepto de bajo riesgo, pero el número de productos fitosanitarios de bajo riesgo sigue siendo reducido.

Hasta 2019, la Comisión no comenzó a medir a escala europea los riesgos de utilizar productos fitosanitarios

Los Estados miembros supervisan los productos fitosanitarios en las aguas, pero no se dispone de datos a escala europea sobre la utilización de productos fitosanitarios

44 La supervisión medioambiental es necesaria para confirmar que no se produzcan efectos o riesgos inaceptables para el medio ambiente derivados del uso de productos fitosanitarios. La supervisión medioambiental proporciona un sistema de alerta y complementa la evaluación de riesgo realizada durante el procedimiento de autorización⁴¹.

45 Los Estados miembros pueden exigir a los productores de productos fitosanitarios que supervisen los efectos de los productos fitosanitarios autorizados⁴². La Comisión no tiene una visión general de dicho seguimiento. En la práctica, los Estados miembros realizan principalmente un seguimiento medioambiental en el marco de otra

⁴⁰ Informe de situación sobre el plan de aplicación sobre el incremento de la disponibilidad de productos fitosanitarios de bajo riesgo y la intensificación de la aplicación de la gestión integrada de plagas en los Estados miembros, marzo de 2019.

⁴¹ Comunicación de la Comisión de 10.10.2017. Documento de orientación sobre el seguimiento y la supervisión de los efectos del uso de plaguicidas en la salud humana y el medio ambiente en el marco del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2009/128/CE por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (Directiva sobre el uso sostenible).

⁴² Artículo 67, apartado 2, del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

legislación, con normas de la UE sobre seguimiento de las aguas⁴³. Los Estados miembros deben supervisar varias sustancias activas y residuos relevantes en el suelo y en las aguas superficiales y potables.

46 Para las aguas superficiales, la UE define las sustancias que los Estados miembros deben controlar; 36 de ellas son sustancias activas y diez de ellas están actualmente autorizadas para ser utilizadas en los productos fitosanitarios⁴⁴. Los Estados miembros tienen que supervisar sustancias adicionales a las especificadas por la normativa de la UE si se emiten en cantidades significativas. Por ejemplo, los Países Bajos disponen de un amplio sistema de control de las aguas y complementan la supervisión de las sustancias definidas en la UE con otras 16 sustancias activas consideradas problemáticas en sus aguas superficiales (12 de las cuales están actualmente aprobadas para su uso en productos fitosanitarios en la UE).

47 Las normas de la UE no definen sustancias activas que deben controlarse en el suelo⁴⁵; sin embargo, la Comisión ha recogido recientemente muestras de suelo en el

⁴³ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas; Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, y Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

⁴⁴ Con respecto a 29 de estas sustancias, los Estados miembros tienen que cumplir las normas de calidad medioambiental definidas en el anexo I a la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, modificada por la Directiva 2013/39/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, en cuanto a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas. Las otras siete sustancias se definen en el anexo a la Decisión de Ejecución (UE) 2018/840 de la Comisión, de 5 de junio de 2018, por la que se establece una lista de observación de sustancias a efectos de seguimiento a nivel de la Unión en el ámbito de la política de aguas (Lista de observación).

⁴⁵ La Directiva 86/278/CEE del Consejo relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura (artículos 5 y 9, y anexo IA y IIB) especifica la supervisión de metales pesados, incluido el cobre. Varias sustancias activas de productos fitosanitarios contienen cobre.

contexto de una encuesta sobre el uso del suelo. El Centro Común de Investigación analizará estas muestras⁴⁶.

48 Los Estados miembros recopilan estadísticas sobre las ventas y el uso agrícola de productos fitosanitarios. La normativa de la UE les exige recabar datos anualmente sobre las sustancias activas contenidas en los productos fitosanitarios en venta y recopilar estadísticas del uso agrícola de productos fitosanitarios para cultivos seleccionados durante un período de referencia cada cinco años⁴⁷. Los Estados miembros transmiten estadísticas de cada sustancia activa a Eurostat. En el marco de las normas de la UE sobre confidencialidad estadística, los datos confidenciales pueden usarse solo con fines estadísticos⁴⁸ y las estadísticas detalladas no pueden exponer la identidad de las «unidades estadísticas» (en este caso, los distintos productores o usuarios de productos fitosanitarios). Sin embargo, en relación con dichos productos, la legislación de la UE es incluso más restrictiva, ya que requiere que Eurostat agregue las sustancias activas de un modo específico antes de su publicación⁴⁹ y le impide publicar estadísticas detalladas o compartirlas con otras direcciones generales.

49 Las estadísticas disponibles públicamente sobre productos fitosanitarios de la UE se refieren a las sustancias activas contenidas en los productos fitosanitarios en venta. Se agregan en cuatro grupos principales, como insecticidas, fungicidas y herbicidas, sobre la base de la legislación de la UE a la que se hace referencia mencionada anteriormente. Esto significa, por ejemplo, que la Comisión no puede publicar información sobre las distintas sustancias activas ni sobre la proporción de sustancias aprobadas como de bajo riesgo.

50 En algunos países (por ejemplo, Francia) los datos de ventas de las distintas sustancias activas están a disposición del público. La Comisión apoya la publicación de

⁴⁶ LUCAS 2018; los resultados de los análisis del suelo se esperan para 2021.

⁴⁷ Artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1185/2009.

⁴⁸ Reglamento (CE) n.º 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea.

⁴⁹ El artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1185/2009 exige a la Comisión que agregue datos en grupos y categorías predefinidos antes de su publicación.

las cifras de ventas de todas las sustancias activas que no están protegidas por confidencialidad estadística⁵⁰.

51 Hasta ahora, Eurostat no ha publicado estadísticas elaboradas a escala de la UE recogidas por cada Estado miembro sobre el uso de productos fitosanitarios. Los Estados miembros envían estadísticas sobre el uso agrícola de productos fitosanitarios a la Comisión (Eurostat) cada cinco años⁵¹ a partir de 2015. Los Estados miembros deben compilar estadísticas sobre el uso agrícola de productos fitosanitarios en un período de referencia máximo de 12 meses elegido por el Estado miembro en ese período de cinco años. Los Estados miembros también seleccionan los cultivos que serán objeto de seguimiento, lo que significa que los datos no son comparables entre los Estados miembros. La amplia variedad de cultivos y períodos de referencia elegidos por los Estados miembros para las estadísticas sobre su uso impidió a Eurostat combinar y comparar de manera útil los datos y, por lo tanto, optó por publicar solo una selección de los datos de uso⁵².

52 Los datos de ventas por sustancia activa (en lugar de agregados en grupos como exigen actualmente las normas de la UE) podrían ayudar a seleccionar las sustancias que deben controlarse y a centrarse en la vigilancia del medio ambiente. Unas estadísticas mejores sobre el uso de productos fitosanitarios podrían ayudar a interpretar los resultados de la supervisión y dichos resultados tendrían más sentido al evaluar los riesgos del uso de los productos fitosanitarios ya autorizados. Disponer de unas estadísticas más detalladas serviría a la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria para seguir tendencias de mercado y analizar el impacto potencial de las decisiones de aprobación. Asimismo, ayudaría a desarrollar evaluaciones más útiles de los riesgos generales asociados al uso de productos fitosanitarios.

La utilidad de los indicadores de riesgo de los productos fitosanitarios a escala de la UE es limitada

53 El marco de la política de la UE tiene la finalidad de «conseguir un uso sostenible de los plaguicidas mediante la reducción de los riesgos y los efectos del uso de los plaguicidas en la salud humana y en el medio ambiente». Sin embargo, no define «uso

⁵⁰ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1185/2009, COM(2017) 109.

⁵¹ Anexo II del Reglamento (CE) n.º 1185/2009.

⁵² Eurostat (2019), Informe de investigación: Statistics on agricultural use of pesticides in the European Union (ESTAT E1/AES/2019/RP/1).

sostenible», y la finalidad de «reducir los riesgos y los efectos del uso de los plaguicidas en la salud humana» no se traduce en un objetivo específico cuantificado de la UE. La fijación de objetivos específicos y mensurables es útil para evaluar el rendimiento de una política con respecto al resultado deseado.

54 Los Estados miembros tienen que incluir objetivos y metas cuantitativos en sus planes de acción nacionales para lograr los fines de la Directiva. La Comisión observó durante su evaluación una gran diversidad en la calidad de los planes de acción nacionales iniciales y deficiencias en la fijación de objetivos mensurables. El examen del Tribunal de los 18 planes de acción nacionales revisados reveló que doce de ellos incluyen objetivos y metas cuantitativos basados en acciones o basados en el cumplimiento. Pocos de ellos (2 de 18) tienen objetivos o metas generales cuantificados para reducir el uso de productos fitosanitarios o los riesgos relacionados con estos.

55 Unos indicadores de riesgos a escala de la UE son necesarios para medir los progresos hacia el principal objetivo de la Directiva: reducir los riesgos y las repercusiones del uso de productos fitosanitarios. Medir el riesgo es complejo, ya que los riesgos que plantean dichos productos varían en función de varios factores, en particular de sus sustancias activas, pero también de su composición, de su dosificación (la cantidad y frecuencia por hectárea) y de dónde, cuándo y cómo los apliquen los usuarios en la práctica. Los indicadores de riesgo a escala europea tienen que armonizarse para permitir la comparación entre Estados miembros y una evaluación significativa de la política de la UE.

56 La Directiva exige a los Estados miembros que calculen unos indicadores de riesgo armonizados, identifiquen tendencias en el uso de determinadas sustancias activas y detecten cuestiones prioritarias que requieran particular atención. Sin embargo, la propia Directiva no establece indicadores de riesgo armonizados: el legislador la aprobó en 2009 con un anexo vacío (el anexo IV - «indicadores de riesgo armonizados»).

57 Algunos Estados miembros han desarrollado indicadores nacionales para medir los riesgos y el impacto. Dichos indicadores nacionales sirven para medir los progresos realizados en los objetivos y metas de los Estados miembros, pero no son comparables entre estos y de ahí la utilidad de los indicadores de riesgo armonizados para medir el riesgo y el impacto a escala europea.

58 Los intentos iniciales de la Comisión de desarrollar indicadores no fueron satisfactorios debido a la falta de datos. Al final de 2018 la Comisión estableció dos

indicadores de riesgo armonizados que entraron en vigor en junio de 2019⁵³. Ambos tienen por objeto estimar tendencias en el riesgo global de la utilización de productos fitosanitarios, por Estado miembro y colectivamente en la UE. La Comisión publicó los cálculos retrospectivos de los indicadores de riesgo de 2011 en su sitio web⁵⁴ en noviembre de 2019. Esto significa que la primera estimación de la Comisión de los riesgos de la utilización de productos fitosanitarios a escala de la UE llegó diez años después de la aprobación de la Directiva.

59 Ninguno de los indicadores tiene en cuenta cómo, dónde y cuándo se utilizan estos productos fitosanitarios puesto que la Comisión no dispone de esta información. Un indicador se basa en estadísticas de ventas y el otro, en el número de autorizaciones de emergencia. Los Estados miembros pueden conceder autorizaciones de emergencia sin llevar a cabo el procedimiento estándar de autorización si las plagas causan un peligro que no pueda tratarse de otro modo razonable. Dichas autorizaciones pueden referirse a productos fitosanitarios ya autorizados para otros usos o que contengan sustancias activas aprobadas todavía no autorizadas en el Estado miembro específico que conceda la autorización de emergencia.

60 En ambos indicadores las sustancias activas se categorizan, con arreglo al Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, en cuatro grupos: «bajo riesgo», «estándar», «candidatas a la sustitución» y «no aprobadas» (véase la *ilustración 8*). En el caso de los productos fitosanitarios que son «candidatos a la sustitución», los Estados miembros tienen que denegar o restringir su autorización cuando se dispone de alternativas menos nocivas⁵⁵. El objetivo es promover sustancias menos nocivas y proporcionar incentivos de la industria para desarrollar alternativas menos peligrosas.

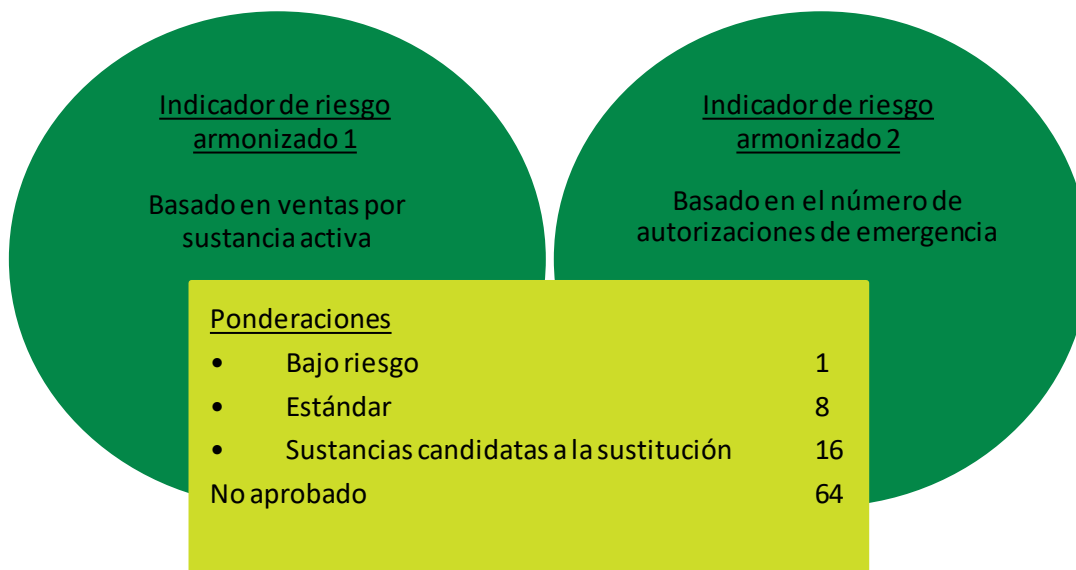
61 La ponderación tiene por objeto reflejar las opciones políticas y apoyar el objetivo de la Directiva de reducir los riesgos e impactos de los productos fitosanitarios. Algunos Estados miembros expresaron su preocupación con respecto a la justificación de dichas ponderaciones, y cuestionaron su lógica científica. Un factor de ponderación diferente cambiaría el resultado de los indicadores.

⁵³ Directiva (UE) 2019/782 de la Comisión, de 15 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al establecimiento de indicadores de riesgo armonizados.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-eu_en.

⁵⁵ Artículo 50 del Reglamento relativo a la comercialización de productos fitosanitarios.

Ilustración 8 - Los dos indicadores de riesgo armonizados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la Directiva (UE) 2019/782 de la Comisión.

62 Los indicadores de riesgo armonizados se presentan como índices (base 100) para poder seguir las tendencias de riesgo desde 2011 y proteger los datos confidenciales. El gráfico de la Comisión del indicador de riesgo armonizado basado en las ventas muestra una reducción del riesgo que resulta principalmente de la reducción de las ventas de las sustancias de la categoría «no autorizadas». Los factores de ponderación elegidos aumentan la reducción del riesgo estimada derivada de la reducción de las ventas de sustancias de mayor riesgo. El indicador no muestra el grado de éxito de la Directiva en la consecución del objetivo de la UE de lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

63 La Comisión informó al Tribunal de que tiene previsto mejorar los indicadores. El acceso a unas mejores estadísticas y datos sobre el uso de tales productos podrían servirle de ayuda para ello.

Conclusiones y recomendaciones

64 Globalmente, la Comisión y los Estados miembros han tomado medidas para fomentar el uso sostenible de productos fitosanitarios. No obstante, el Tribunal observó que se han realizado progresos limitados en la medición y en la reducción de los riesgos de dichos productos. La aplicación de la parte sobre uso sostenible de la política de la UE en materia de productos fitosanitarios se vio afectada por la lentitud de su puesta en marcha. La Comisión no verificó la transposición adecuada de la Directiva por parte de los Estados miembros (véanse los apartados [12](#) a [16](#)).

65 En los últimos años, la Comisión y los Estados miembros han emprendido más acciones destinadas a reducir el riesgo asociado al uso de productos fitosanitarios, esforzándose por poner en práctica la gestión integrada de plagas (véanse los apartados [17](#) a [20](#)).

66 La aplicación de los principios de la gestión integrada de plagas es obligatoria para los usuarios, pero los controles del cumplimiento de los Estados miembros tienen un alcance limitado. Una razón de su falta de aplicación es que no existen unos criterios claros en cuanto al modo en que los usuarios deben aplicar los principios generales de la gestión integrada de plagas o en que las autoridades deben evaluar su cumplimiento (véanse los apartados [21](#) a [27](#)).

67 Varias medidas de la PAC pueden contribuir a la aplicación de la Directiva, por ejemplo, fomentar la gestión integrada de plagas y la agricultura ecológica. Las normas de la PAC también exigen que los Estados miembros implanten sistemas de asesoramiento agrario y asesoren a los agricultores sobre dicha gestión. Sin embargo, aunque los principios de la gestión integrada de plagas son obligatorios para los agricultores, no se cuentan como condición para acceder a los pagos de la PAC. Pese a que se fomentan las prácticas agrícolas más sostenibles, hay pocas medidas que disuadan a los agricultores de utilizar productos fitosanitarios «estándar» en lugar de recurrir a métodos no químicos o alternativos (véanse los apartados [28](#) a [35](#)).

Recomendación 1 – Activar la aplicación de la gestión integrada de plagas

La Comisión debería:

- a) comprobar que los Estados miembros conviertan los principios generales de la gestión integrada de plagas en criterios prácticos y mensurables y que supervisen dichos criterios en las explotaciones;
- b) incorporar dichos criterios mensurables de gestión integrada de plagas al mecanismo de «condicionalidad» en la PAC posterior a 2020 y garantizar su aplicación.

Plazo: 2022

68 Al aplicar la gestión integrada de plagas, los usuarios deberían recurrir a los productos fitosanitarios solo si la prevención y otros métodos no funcionan o no son eficaces. Si el control de plagas muestra la necesidad de medidas de control, las normas de la UE indican que deben preferirse los métodos biológicos, físicos y de otro tipo no químico ante los químicos. La legislación de la UE también menciona los conceptos de control biológico de plagas y productos biológicos, pero no los define. El concepto de producto fitosanitario de bajo riesgo se introdujo en 2009, pero hasta la fecha pocas sustancias activas se han aprobado con tal categoría. La Comisión y los Estados miembros adoptan medidas para aumentar la disponibilidad de productos fitosanitarios de bajo riesgo, pero son necesarios esfuerzos adicionales para cumplir los plazos establecidos para la autorización (véanse los apartados [36](#) a [40](#)).

69 La supervisión medioambiental es necesaria para confirmar que no se produzcan efectos o riesgos inaceptables para el medio ambiente derivados del uso de productos fitosanitarios. El control de la UE de productos fitosanitarios en el medio ambiente se centra principalmente en el agua (véanse los apartados [44](#) a [47](#)).

70 Las estadísticas sobre productos fitosanitarios publicadas por Eurostat se refieren a sustancias activas contenidas en los productos en venta, agrupadas de un modo específico definido en la legislación de la UE. Esto limita la información que Eurostat puede publicar, o incluso compartir con otras direcciones generales de la Comisión, en un grado mayor del que puede justificarse solo por confidencialidad estadística. Las estadísticas elaboradas sobre el uso agrícola de los productos fitosanitarios en el marco de la actual legislación de la UE no son comparables y, hasta la fecha, Eurostat no ha podido publicar estadísticas de uso de estos productos a escala de la UE (véanse los apartados [48](#) a [51](#)).

71 Para mejorar la medición de los riesgos y el impacto medioambientales asociados, podrían utilizarse mejores datos sobre ventas y uso de los productos fitosanitarios, con mayor información geográfica, incluyendo, por ejemplo, las masas de agua utilizadas para la extracción de agua potable. El acceso a más datos de seguimiento podría ayudar a orientar las actividades combatir el impacto ambiental del uso de productos fitosanitarios (véase el apartado [52](#)).

Recomendación 2 – Facilitar el acceso a las estadísticas sobre productos fitosanitarios

Para mejorar las estadísticas y el control medioambiental, la Comisión debería responder a los siguientes problemas al revisar el reglamento relativo a las estadísticas de productos fitosanitarios:

- a) suprimiendo los requisitos de agregación restrictivos de las estadísticas relativas a los productos fitosanitarios (artículo 3, apartado 4) para permitir la publicación de estadísticas más útiles (por ejemplo, productos fitosanitarios de bajo riesgo y sustancias activas con propiedades específicas);
- b) aclarando, mejorando y armonizando los requisitos aplicados a las estadísticas del uso agrícola de productos fitosanitarios (anexo II) a fin de conferirles mayor disponibilidad, comparabilidad y utilidad.

Plazo: 2023

72 El objetivo de la Directiva es reducir los riesgos e impactos del uso de productos fitosanitarios. En noviembre de 2019, la Comisión publicó su estimación de los riesgos e impactos a escala europea calculando los dos indicadores de riesgo armonizados recientemente adoptados (véanse los apartados [53](#) a [58](#)). Ninguno de ellos muestra el grado de éxito de la Directiva en la consecución del objetivo de la UE de lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios.

73 La utilidad del primer indicador (basado en la utilización de estadísticas de ventas para las sustancias activas contenidas en un producto fitosanitario) es limitada al no tener en cuenta cómo, cuándo y dónde se utilizan en dichos productos. Las normas de confidencialidad limitan asimismo un análisis más detallado y útil.

74 El segundo indicador se basa en una serie de autorizaciones de emergencia concedidas por los Estados miembros. Si bien puede resultar útil para obtener datos

sobre el número de autorizaciones de emergencia, dicho número no ofrece ninguna indicación sobre su uso o los riesgos asociados (véanse los apartados 59 a 63).

Recomendación 3 – Elaborar mejores indicadores de riesgo

Para evaluar los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de la política, la Comisión debería mejorar los indicadores de riesgo armonizados o desarrollar nuevos indicadores que tengan en cuenta las superficies agrícolas o los volúmenes de sustancia activa en el caso del indicador de riesgo armonizado II o, en el caso del indicador de riesgo armonizado I, el modo en que se utilizan los productos fitosanitarios.

Plazo: 2023

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos A. Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 8 de enero de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Normas clave de la UE sobre productos fitosanitarios

- Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo.
- Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.
- Directiva 2009/127/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se modifica la Directiva 2006/42/CE en lo que respecta a las máquinas para la aplicación de plaguicidas.
- Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal.
- Reglamento (CE) n.º 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a las estadísticas de plaguicidas.

Anexo II – Etapas clave en la evaluación de la seguridad de los productos fitosanitarios en la UE

Aprobación de sustancias activas

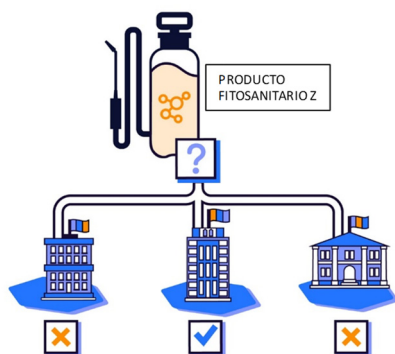


1 La empresa X presenta una solicitud para la aprobación de la sustancia activa Y a un Estado miembro de la UE con la intención de incluirla en el producto fitosanitario Z. El Estado miembro ponente evalúa científica y técnicamente la sustancia activa y prepara un informe de evaluación.

2 La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) se encarga de la evaluación de riesgo. Lleva a cabo una consulta pública y, junto con los Estados miembros de la UE, procede a una revisión por homólogos del informe de evaluación elaborado por el Estado miembro ponente. La EFSA envía sus conclusiones a la Comisión Europea.

3 La Comisión se encarga de la gestión de riesgos. Basándose en las conclusiones de la EFSA, propone la aprobación o no aprobación de la sustancia Y a un comité de reglamentación compuesto por representantes de los Estados miembros. El comité vota y emite un dictamen sobre la propuesta, tras lo cual la Comisión adopta un reglamento aprobando o denegando la aprobación de la sustancia activa Y.

Autorización por el Estado miembro del producto fitosanitario



4 Los Estados miembros deciden si autorizar el producto fitosanitario Z (y otros productos) que contiene la sustancia activa Y para su utilización, teniendo en cuenta las circunstancias agrícolas y medioambientales en su territorio. El titular de una autorización en un Estado miembro puede obtener una autorización (tras una revisión local) en otro Estado miembro para el mismo producto Z utilizado en condiciones comparables (principio de reconocimiento mutuo).

Nota: Para más detalles sobre la aprobación de sustancias activas, véase: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/approval_active_substances_en. Para más detalles sobre la autorización de productos fitosanitarios, véase: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/authorisation_of_ppp_en.

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

Anexo III – Principios generales de la gestión integrada de plagas definidos en el anexo III de la Directiva:

- 1) La prevención o la eliminación de organismos nocivos debe lograrse o propiciarse, entre otras posibilidades, especialmente por:
 - rotación de los cultivos,
 - utilización de técnicas de cultivo adecuadas (por ejemplo, técnica de la falsa siembra, fechas y densidades de siembra, baja dosis de siembra, mínimo laboreo, poda y siembra directa),
 - utilización, cuando proceda, de variedades resistentes o tolerantes, así como de simientes y material de multiplicación normalizados o certificados,
 - utilización de prácticas equilibradas de fertilización, enmienda de suelos y riego y drenaje,
 - prevención de la propagación de organismos nocivos mediante medidas profilácticas (por ejemplo, limpiando periódicamente la maquinaria y los equipos),
 - protección y mejora de los organismos beneficiosos importantes, por ejemplo con medidas fitosanitarias adecuadas o utilizando infraestructuras ecológicas dentro y fuera de los lugares de producción.
- 2) Los organismos nocivos deben ser objeto de seguimiento mediante métodos e instrumentos adecuados, cuando se disponga de ellos. Estos instrumentos adecuados deben incluir, cuando sea posible, observaciones sobre el terreno y sistemas de alerta, previsión y diagnóstico precoz, apoyados sobre bases científicas sólidas, así como las recomendaciones de asesores profesionalmente cualificados.
- 3) Sobre la base de los resultados de la vigilancia, los usuarios profesionales deberán decidir si aplican medidas fitosanitarias y en qué momento. Un elemento esencial para tomar una decisión es disponer de valores umbrales seguros y científicamente sólidos. Cuando sea posible, antes de efectuar los tratamientos deberán tenerse en cuenta los niveles umbral de los organismos nocivos establecidos para la región, las zonas específicas, los cultivos y las condiciones climáticas particulares.
- 4) Los métodos sostenibles no químicos biológicos, físicos y de otro tipo deberán preferirse a los métodos químicos, siempre que permitan un control satisfactorio de las plagas.

- 5) Los plaguicidas aplicados deberán ser tan específicos para el objetivo como sea posible, y deberán tener los menores efectos secundarios para la salud humana, los organismos a los que estén destinados y el medio ambiente.
- 6) Los usuarios profesionales deberán limitar la utilización de plaguicidas y otras formas de intervención a los niveles que sean necesarios, por ejemplo, mediante la reducción de las dosis, la reducción de la frecuencia de aplicación o mediante aplicaciones fraccionadas, teniendo en cuenta que el nivel de riesgo que representan para la vegetación debe ser aceptable y que no incrementan el riesgo de desarrollo de resistencias en las poblaciones de organismos nocivos.
- 7) Cuando el riesgo de resistencia a una medida fitosanitaria sea conocido y cuando el nivel de organismos nocivos requiera repetir la aplicación de plaguicidas en los cultivos, deberán aplicarse las estrategias disponibles contra la resistencia, con el fin de mantener la eficacia de los productos. Esto podrá incluir la utilización de plaguicidas múltiples con distintos modos de acción.
- 8) Los usuarios profesionales deberán comprobar la eficacia de las medidas fitosanitarias aplicadas sobre la base de los datos registrados sobre la utilización de plaguicidas y del seguimiento de los organismos nocivos.

Glosario y abreviaturas

Gestión integrada de plagas: Examen cuidadoso de todos los métodos de protección vegetal disponibles y posterior integración de medidas adecuadas para evitar el desarrollo de poblaciones de organismos nocivos y mantener el uso de productos fitosanitarios y otras formas de intervención en niveles que estén económica y ecológicamente justificados y que reduzcan o minimicen los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. La «gestión integrada de plagas» resalta el crecimiento de un cultivo sano con la mínima alteración posible de los agroecosistemas y promueve los mecanismos naturales de control de plagas.

PAC: Política Agrícola Común.

Plaguicidas: Productos fitosanitarios y productos biocidas.

Productos fitosanitarios de bajo riesgo: Los productos que contengan sustancias activas que hayan sido aprobadas como de bajo riesgo pueden autorizarse como productos fitosanitarios de bajo riesgo. Una sustancia activa puede aprobarse como sustancia de bajo riesgo si cumple los criterios de aprobación habituales y si, además, cumple los criterios de bajo riesgo especificados en el anexo II, punto 5, del Reglamento (CE) n.º 1107/2009.

Productos fitosanitarios: Productos que consisten en sustancias activas o las contienen y están destinados a proteger los vegetales o productos vegetales contra organismos nocivos o a prevenir su acción, influir en los procesos vitales de los vegetales, preservar los productos vegetales, destruir vegetales o partes de vegetales no deseados o controlar o prevenir su crecimiento no deseado.

Sustancias activas: Componente activo contra plagas o enfermedades vegetales en un producto fitosanitario.

Sustancias candidatas a la sustitución: Sustancias activas con determinadas propiedades que los Estados miembros tienen que considerar si pueden ser sustituidas con otras soluciones adecuadas (químicas y no químicas).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«USO SOSTENIBLE DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS: POCOS PROGRESOS EN LA MEDICIÓN Y EN LA REDUCCIÓN DE RIESGOS»

RESUMEN

I. La Comisión ha realizado importantes esfuerzos para garantizar la aplicación de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas, incluido el desarrollo de indicadores de riesgo armonizados. Si bien el primer indicador de riesgo armonizado, basado en las cantidades de sustancias activas presentes en el mercado, muestra una reducción del riesgo desde la entrada en vigor de la Directiva, aún hay importantes posibilidades de seguir reduciéndolo mediante una mejor aplicación de la misma y, en particular, un mayor grado de adopción de la gestión integrada de plagas, incluida una adopción más extendida de las técnicas de control no químicas.

II. Además de la gestión integrada de plagas, la agricultura ecológica es también una medida esencial para lograr un uso sostenible de los productos fitosanitarios¹, y un marco regulador de la UE establece desde 1991 requisitos específicos para la producción ecológica, en particular la restricción del uso de productos fitosanitarios y la prohibición casi total de las sustancias químicas sintéticas.

IV. La Comisión considera que la acción de la UE ha propiciado una reducción del riesgo en la utilización de productos fitosanitarios. A pesar de un inicio lento, la Comisión ha realizado esfuerzos destacables para mejorar la aplicación de la Directiva 2009/128/CE por parte de los Estados miembros. La Comisión también ha calculado una reducción del 20 % en el primer indicador de riesgo armonizado entre 2011 y 2017.

V. La Comisión ha encontrado buenos ejemplos de aplicación y promoción de la gestión integrada de plagas en varios Estados miembros². El control del cumplimiento de la gestión integrada de plagas aún tiene que mejorar en los Estados miembros, como muestran el informe presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo en 2017 y los informes individuales de las auditorías llevadas a cabo en los Estados miembros en 2018 y 2019, publicados en el sitio web de la DG de Salud y Seguridad Alimentaria³.

VI. La Comisión está de acuerdo en que la política agrícola común (PAC) puede ayudar a fomentar el uso sostenible de los productos fitosanitarios, y considera que muchas de las condiciones pertinentes para ese uso sostenible ya están incluidas en ella. No obstante, podría hacerse más para tener en cuenta el marco jurídico, y la propuesta de futura PAC incluye elementos verificables pertinentes de la Directiva, incluidos los relacionados con la gestión integrada de plagas.

VIII. En lo que respecta a la confidencialidad y a la agregación de los datos, la Comisión se ve limitada por la legislación vigente en el ámbito de la estadística. En su informe al Parlamento Europeo

¹ El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2009/128/CE dispone que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para fomentar la gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas, dando prioridad, cuando sea posible, a los métodos no químicos, y hace referencia a la gestión integrada de plagas y a la agricultura ecológica, reguladas por el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre la producción ecológica y el etiquetado de los productos ecológicos, sustituido por el nuevo Reglamento (UE) 848/2018, de 30 de mayo de 2018.

² Informe general sobre el uso sostenible de los plaguicidas [DG(SANTE) 2017-6792], http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114

³ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

y al Consejo⁴ de 2017, la Comisión les comunicó las insuficiencias relacionadas con la disponibilidad de estadísticas. La Comisión se muestra de acuerdo con la necesidad de mejorar la disponibilidad de estadísticas de la UE en materia de venta y uso agrícola de los productos fitosanitarios, y ha comenzado a estudiar las posibilidades de actualización de la legislación a este respecto.

X. Primer guion: la Comisión acepta la primera parte de la recomendación y acepta parcialmente la segunda parte de la recomendación relacionada con la política agrícola común. La propuesta legislativa de la Comisión para una futura PAC incluye los principios generales de gestión integrada de plagas correspondientes a requisitos mensurables y que se pueden comprobar en las explotaciones. No obstante, es responsabilidad de los Estados miembros definir las obligaciones de las explotaciones relacionadas con las normas de condicionalidad sobre la base de la legislación de la UE, incluidas las disposiciones de gestión integrada de las plagas.

Segundo guion: la Comisión acepta la recomendación. Está estudiando las posibilidades de mejorar la legislación a ese respecto. Con todo, en el momento de elaborar este informe se desconoce si va a proponerse legislación.

Tercer guion: la Comisión acepta parcialmente la recomendación 3. Adoptará las acciones recomendadas. Sin embargo, considera que cumplir el plazo previsto exigirá que los Estados miembros estén de acuerdo en facilitar los datos pertinentes.

OBSERVACIONES

13. En el momento de la transposición en 2010/2011, la Comisión no llevó a cabo un control profundo y sistemático de la integridad ni de la exactitud de los textos legales a través de los cuales los Estados miembros transpusieron la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas, pero verificó, mediante varias encuestas y estudios, que la transposición había tenido lugar. Además, la Comisión entabló un debate con los Estados miembros en el marco del Grupo de Trabajo sobre la Directiva, llevó a cabo una evaluación de los planes de acción nacionales y organizó formación, talleres y proyectos, lo que hizo posible la interacción con los expertos de los Estados miembros para el intercambio de prácticas sobre el modo en que se transpusieron y aplicaron ciertas disposiciones de la Directiva. Desde entonces, se han adoptado varias medidas para garantizar la aplicación armonizada, y las auditorías y misiones de investigación llevadas a cabo por la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria sirven para comprobar si existen deficiencias vinculadas a problemas en la transposición.

Respuesta conjunta a los apartados 15 y 16: a pesar de la lentitud inicial, las acciones destinadas al uso sostenible de los productos fitosanitarios han aumentado desde 2016.

16. De cara a su segundo informe al PE y al Consejo, la Comisión evaluó los planes de acción nacionales revisados de los Estados miembros, presentados antes de que finalizase febrero de 2019.

20. El programa sucesor de Horizonte 2020, Horizonte Europa, que constituye el próximo programa marco de investigación e innovación, continuará dando apoyo a las actividades relacionadas con la gestión integrada de plagas. La investigación con multitud de actores de H2020 y los proyectos de innovación del grupo operativo de la AEI (PAC) garantizan que las soluciones de gestión integrada de plagas y el conocimiento al respecto se transmiten, en el marco de las prácticas de gestión integrada de plagas, entre los actores en los sistemas de conocimiento e innovación agrícolas y se crean conjuntamente con los usuarios finales, propiciando que aumente la adopción de esas innovaciones en la práctica.

⁴ COM(2017) 109 final: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a las estadísticas de plaguicidas.

21. Los métodos sostenibles biológicos, físicos y otros no químicos deberán preferirse a los métodos químicos, siempre que permitan un control satisfactorio de las plagas.

24. La Comisión ha invertido mucho tiempo y recursos en el desarrollo y la puesta en marcha del programa «Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» relativo a la gestión integrada de plagas. Además, ha prestado apoyo a la puesta en práctica de ese tipo de gestión mediante la organización de un taller para los Estados miembros en mayo de 2019.

La aplicación y el control del cumplimiento de la gestión integrada de plagas es un aspecto que las auditorías a los Estados miembros abordan sistemáticamente. Cualquier insuficiencia detectada implica la formulación de recomendaciones a las autoridades de los Estados miembros, las cuales son objeto de un seguimiento sistemático para garantizar que las autoridades adoptan las medidas correctoras adecuadas.

26. Desde el 1 de enero de 2014, los usuarios profesionales de los productos fitosanitarios deben aplicar principios generales de gestión integrada de plagas, enumerados en el anexo III de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas. Es importante que las autoridades cumplan, durante las inspecciones en las explotaciones, los criterios para la evaluación de la aplicación de la gestión integrada de las plagas, para poder dirimir si existe cumplimiento o incumplimiento. En su informe de 2017 al PE y al Consejo⁵, la Comisión apuntó que el control del cumplimiento de la gestión integrada de plagas en los Estados miembros aún tenía que mejorar.

La aplicación y el control del cumplimiento de la gestión integrada de plagas es un aspecto que las auditorías a los Estados miembros abordan sistemáticamente. Cualquier insuficiencia detectada implica la formulación de recomendaciones a las autoridades de los Estados miembros, las cuales son objeto de un seguimiento sistemático para garantizar que las autoridades adoptan las medidas correctoras adecuadas.

Respuesta conjunta a los apartados 28 a 31:

La Comisión considera que la actual PAC no solo no es ineficaz sino todo lo contrario, ya que contribuye a hacer cumplir la gestión integrada de plagas en las explotaciones. Los instrumentos citados por el TCE, y algunos otros instrumentos que los Estados miembros tienen a su disposición, son y serán en el futuro pertinentes y eficaces para el uso sostenible de los plaguicidas y la gestión integrada de plagas.

En el sistema de pagos directos, el régimen de «ecologización» de la PAC incluye un porcentaje mínimo de zona de biodiversidad y también la diversificación de cultivos, aspectos ambos que son pertinentes para la gestión integrada de plagas. La política de desarrollo rural también apoya las restricciones de plaguicidas derivadas de la aplicación de la Directiva marco sobre el agua. Además de las inversiones en el equipo respectivo, la PAC también apoya la transferencia de conocimientos y las acciones informativas, así como los servicios de asesoramiento para los agricultores, incluido el fomento de la gestión integrada de plagas. La cooperación entre agricultores, investigadores y servicios de asesoramiento, promovida por medio de la Asociación Europea para la Innovación (AEI AGRI) también reviste importancia y puede englobar formas innovadoras de reducir el uso de productos fitosanitarios y aplicar la gestión integrada de plagas.

La PAC también incluye el marco regulador para la agricultura ecológica (12,6 millones de hectáreas en 2017), que puede acceder a apoyo financiero en el marco del desarrollo rural. La producción ecológica aplica principios específicos y establece requisitos que van más allá de los principios de la gestión integrada de plagas, la cual exige entre otros aspectos la rotación de cultivos y una severa restricción de los productos fitosanitarios que pueden usarse. Los servicios de asesoramiento a los agricultores también pueden ofrecer orientación sobre la agricultura ecológica.

⁵

Como complemento de la PAC, la investigación es también muy importante para el desarrollo de la gestión integrada de plagas. Véase la respuesta al apartado 20.

La propuesta de futura PAC combina esas contribuciones relativas al uso sostenible de los productos fitosanitarios y a la gestión integrada de plagas. Además, propone incluir en la condicionalidad futura las partes más relevantes de los principios de gestión integrada de plagas, en particular la rotación de cultivos y los requisitos de zonas de biodiversidad, así como las demás disposiciones pertinentes de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas. Es importante mencionar que la Comisión propone una mejor integración del sistema de asesoramiento a los agricultores y una mejor integración con la investigación y la transferencia de tecnología procedente de las redes de la PAC. Con los regímenes ecológicos del pilar I y los compromisos de gestión del pilar II, los Estados miembros también dispondrán de una flexibilidad mayor que la del período 2014-2020 para adaptar mejor el apoyo de las prácticas de uso sostenible de los plaguicidas y de la gestión integrada de plagas, teniendo en cuenta sus propias evaluaciones de necesidades.

32. Muchas prácticas pertinentes para la gestión integrada de plagas son actualmente exigidas por la UE y, en consecuencia, están sujetas a inspecciones. La condicionalidad engloba, entre otros, requisitos relativos a la protección de los suelos, el fomento de la biodiversidad y el uso adecuado de los plaguicidas. Los requisitos actuales de la ecologización incluyen la diversificación de cultivos (como sucede en el caso de Suiza) y zonas de fomento de la biodiversidad.

33. La declaración del legislador en el sentido de incluir, cuando proceda, las partes pertinentes de la Directiva en la condicionalidad se realizó durante la fase de adopción de la legislación para el período 2014-2020. Por tanto, no fue posible para la Comisión aplicar este cambio desde el principio para la PAC 2014-2020. La Comisión consideró que era más adecuado proponerlo en la siguiente reforma de la PAC que durante el período 2014-2020.

34. La Comisión considera que el futuro marco de condicionalidad incorpora principios generales de la gestión integrada de plagas aptos para la condicionalidad. El marco futuro de normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales incluirá la rotación de cultivos obligatoria (práctica 8) y las zonas de biodiversidad (práctica 9), que son una parte importante del principio general 1. Los Estados miembros también pueden abordar los ejemplos especificados en el principio general 1 mediante las prácticas 1 (mantenimiento de pastos permanentes), 2 (protección de turberas y humedales), 3 (franjas de protección), 5 (herramienta de sostenibilidad agraria para nutrientes), 6 (gestión de la labranza) y 7 (ausencia de suelo desnudo). El futuro marco de condicionalidad incluirá condiciones para el uso adecuado de los productos fitosanitarios en el marco del requisito legal de gestión 12, que fija el marco jurídico para los principios generales de gestión integrada de plagas 5, 6 y 7. Esto incluye el uso de los productos fitosanitarios en el cultivo pertinente, con la dosis correcta y con la frecuencia correcta, en el momento oportuno y teniendo en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente y sobre la resistencia. Los demás principios generales de gestión integrada de plagas (principios 2, 3 y 8) se basan en los planteamientos generales que debe seguir el agricultor, y por lo tanto no son aptos para la condicionalidad. No obstante, los sistemas de asesoramiento a las explotaciones, que son un instrumento esencial para garantizar la aplicación de la gestión integrada de plagas, continuarán abordando todos los principios generales de esta en la futura PAC.

37. La Comisión ha creado un grupo de trabajo para evaluar los requisitos sobre datos y los principios de evaluación con el fin de actualizarlos y facilitar con ello la aprobación de tales sustancias activas.

38. Otra razón es que estos productos fitosanitarios incluyen coformulantes que entran en la definición de sustancias preocupantes, lo que impide que el producto fitosanitario pueda considerarse de bajo riesgo.

42. La Comisión señala que, según indica la ilustración 7, en los Países Bajos y Francia no se respetan los plazos especificados en el Reglamento sobre los productos fitosanitarios.

43. Existen diferencias significativas entre los Estados miembros, y la Comisión ha realizado todas las acciones que se le encomendaban en el Plan de aplicación. Así lo muestra el informe de situación presentado al Consejo AGRIFISH en julio de 2019.

46. Varias de las sustancias que ya no están aprobadas para su utilización en productos fitosanitarios y que aún se controlan en las aguas superficiales han sido desautorizadas recientemente o aún están presentes debido a su persistencia, su uso ilegal, su deposición procedente de la atmósfera o su filtración desde vertederos o escombreras. Algunas aún se elaboran mediante procesos, por ejemplo, industriales, o se usan en ellos.

En lo que respecta a las aguas subterráneas, los Estados miembros están obligados a controlar todas las sustancias activas pertinentes en los plaguicidas, incluidos sus metabolitos y sus productos de degradación y de reacción, y las concentraciones deben compararse con las normas de calidad aplicables a los plaguicidas concretos y a la totalidad de ellos. Las normas de calidad de los plaguicidas concretos y de la totalidad de ellos presentes en la Directiva sobre las aguas subterráneas también se recogen en la Directiva sobre el agua potable. El seguimiento realizado en virtud de aquella Directiva también puede proporcionar información sobre las repercusiones medioambientales del uso de productos fitosanitarios.

48. En lo que respecta a la confidencialidad y a la agregación de los datos, la Comisión se ve limitada por la legislación vigente en el ámbito de la estadística.

En su informe al Parlamento Europeo y al Consejo⁶ de 2017, la Comisión les comunicó las insuficiencias relacionadas con la disponibilidad de estadísticas.

58. Inmediatamente después de la adopción de la Directiva en 2009, se emprendieron esfuerzos destinados a desarrollar diferentes indicadores. Por poner un ejemplo, proyectos financiados por la UE como el proyecto sobre indicadores ambientales armonizados para el riesgo de plaguicidas tenían por objetivo desarrollar indicadores a escala de la UE para medir el riesgo y los efectos del uso de productos fitosanitarios. No obstante, estos esfuerzos resultaron infructuosos, puesto que los datos necesarios no estaban disponibles.

61. En las primeras fases de las consultas con los Estados miembros (en el marco de un grupo de trabajo específico y del grupo de trabajo de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas), algunos Estados miembros manifestaron su preocupación en lo que respecta a las ponderaciones. No obstante, durante la consulta más amplia llevada a cabo a través del mecanismo para el envío de observaciones, no se presentaron objeciones sustantivas, y la votación reflejó una clara mayoría cualificada en favor de las ponderaciones propuestas, con el voto en contra de solamente dos Estados miembros. En el posterior período de control, ni el Consejo ni el Parlamento expresaron objeción alguna a las ponderaciones propuestas.

62. Las sustancias ya no se aprueban debido a los riesgos para la salud o el medio ambiente detectados en una evaluación científica (Estados miembros y EFSA). La no aprobación y la consiguiente interrupción de su uso contribuyen de un modo objetivo a la reducción del riesgo. Por tanto, se tomó la decisión estratégica consciente de atribuir una ponderación elevada a esas sustancias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

64. La Comisión considera que la acción de la UE ha propiciado una reducción del riesgo en la utilización de productos fitosanitarios. A pesar de un inicio lento, la Comisión ha realizado esfuerzos

⁶ COM(2017) 109 final: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a las estadísticas de plaguicidas.

destacables para mejorar la aplicación de la Directiva 2009/128/CE por parte de los Estados miembros. La Comisión también ha calculado una reducción del 20 % en el primer indicador de riesgo armonizado entre 2011 y 2017.

66. Las autoridades de los Estados miembros deben garantizar que los usuarios profesionales cumplen este requisito. Para dirimir si existe cumplimiento o incumplimiento, las autoridades de los Estados miembros deben apoyarse en criterios de evaluación claros.

De conformidad con el principio de subsidiariedad, traducir los principios generales de la gestión integrada de plagas a criterios prácticos es responsabilidad de los Estados miembros, y la Comisión continuará apoyando a los Estados miembros a ese respecto.

67. La actual PAC contribuye a la aplicación de la Directiva. La condicionalidad, los sistemas de asesoramiento a las explotaciones, la ecologización de los pagos directos, los programas operativos para frutas y hortalizas, las medidas agroambientales y climáticas, las inversiones, el apoyo a la investigación y los intercambios de información y asesoramiento pueden desempeñar un papel al respecto.

La futura PAC propuesta por la Comisión reforzará en mayor medida esa contribución. La condicionalidad futura abordará nuevamente las disposiciones pertinentes de la Directiva, incluidos los principios generales de la gestión integrada de plagas, que se consideraron aptas para este instrumento. La condicionalidad sensibilizará a los agricultores para que adopten estas prácticas a través del riesgo de reducción de los pagos de la PAC. Esto se complementará con las intervenciones subvencionadas a las que los agricultores pueden acogerse voluntariamente (por ejemplo, los regímenes ecológicos, los compromisos de gestión, etc.), que los Estados miembros desarrollarán de forma coherente en planes de la PAC que aprobará la Comisión. Todo ello puede posibilitar, cuando los Estados miembros aprecien la necesidad, desarrollar regímenes de la PAC que apoyen un uso sostenible de los plaguicidas que vaya más allá de lo establecido en el mero marco legislativo.

Recomendación 1 - Activar la aplicación de la gestión integrada de plagas

La Comisión acepta la recomendación 1 a).

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1 b). La propuesta legislativa de la Comisión para una futura PAC incluye los principios generales de gestión integrada de plagas correspondientes a requisitos mensurables y que se pueden comprobar en las explotaciones (véase la respuesta al apartado 34). No obstante, es responsabilidad de los Estados miembros definir las obligaciones de las explotaciones relacionadas con las normas de condicionalidad sobre la base de la legislación de la UE, incluidas las disposiciones de gestión integrada de las plagas. La medida en que la Comisión verificará la aplicación de esos criterios por parte de los agricultores se detallará en mayor grado en el contexto de la futura PAC.

Recomendación 2 – Facilitar el acceso a las estadísticas sobre productos fitosanitarios

La Comisión acepta las recomendaciones 2 a) y 2 b).

Está estudiando las posibilidades de mejorar la legislación a ese respecto. Con todo, en el momento de elaborar este informe se desconoce si va a proponerse legislación.

72. El primer indicador de riesgo armonizado publicado muestra una reducción del 20 % entre 2011 y 2017.

73. La Comisión considera que son necesarios otros datos pertinentes distintos de las estadísticas para poder tener en cuenta información detallada sobre «cómo, cuándo y dónde» se usan los plaguicidas. Ese tipo de detalles solamente pueden obtenerse de un seguimiento más específico o de estudios de investigación.

Recomendación 3 – Elaborar mejores indicadores de riesgo

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 3. Adoptará las acciones recomendadas. Sin embargo, considera que cumplir el plazo previsto exigirá que los Estados miembros estén de acuerdo en facilitar los datos pertinentes.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto 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, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Samo Jereb, Miembro del Tribunal, asistido por Kathrine Henderson, jefa de Gabinete, Robert Markus, gerente principal, Charlotta Törnelling, jefa de tarea, Päivi Piki, jefe de tarea adjunto, y los auditores Greta Kapustaitė, Antonella Stasia, Paulo Oliveira y Dainora Venckevičienė. Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



De izquierda a derecha: Antonella Stasia, Michael Pyper, Kathrine Henderson, Samo Jereb, Charlotta Törnelling, Paulo Oliveira, Päivi Piki y Dainora Venckevičienė.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	23.1.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	11.10.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	4.12.2019
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	21.1.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

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

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad 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 está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

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

Ilustración 1: © Agriculture and Agri Food Canada (AAFC), [Open Government Licence- Canada \(OGL-Canada\)](#)

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN: 978-92-847-4200-4	ISSN:1977-5687	doi:10.2865/412799	QJ-AB-19-026-ES-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4195-3	ISSN:1977-5687	doi:10.2865/521345	QJ-AB-19-026-ES-Q

Los productos fitosanitarios son pesticidas utilizados para proteger los cultivos. El marco de la UE tiene por objeto conseguir un uso sostenible de los plaguicidas mediante la reducción de los riesgos y los efectos del uso de los plaguicidas en la salud humana y en el medio ambiente y fomentar la gestión integrada de plagas. El Tribunal constató que la Comisión y los Estados miembros han tomado medidas para fomentar el uso sostenible de productos fitosanitarios, pero se observan progresos limitados en la medición y en la reducción de los riesgos asociados. La aplicación de la gestión integrada de plagas es obligatoria para los agricultores, pero no es un requisito para recibir pagos en el marco de la política agrícola común y su observancia es deficiente. Las estadísticas disponibles y los nuevos indicadores de riesgo no muestran el grado de éxito de la política en la consecución de un uso sostenible de productos fitosanitarios. El Tribunal formula recomendaciones para verificar la gestión integrada de plagas en las explotaciones, mejorar las estadísticas en materia de productos fitosanitarios y desarrollar unos indicadores de riesgo mejores.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, 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/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors