



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Planes de la política agrícola común

Más ecológicos pero no acordes con las ambiciones de la UE
en materia de clima y medio ambiente

índice

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS.....	2
II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE	3
1. Ambición ecológica de los planes estratégicos de la PAC.....	3
2. Contribución de los planes estratégicos de la PAC a los objetivos y metas del Pacto Verde Europeo	5
3. Evaluación del rendimiento ecológico de la PAC	5
III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE	7
Recomendación 1 – Promover el intercambio de buenas prácticas «ecológicas» en los planes ..	7
Recomendación 2 – Estimar la contribución de la PAC a los objetivos medioambientales y climáticos del Pacto Verde	7
Recomendación 3 – Reforzar el futuro marco de seguimiento de la PAC para el clima y el medio ambiente.....	8

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), y se publicará junto con el informe especial.

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La política agrícola común (PAC) ha ido incorporando progresivamente los objetivos medioambientales y climáticos desde principios de los años noventa del siglo pasado, con la denominada «reforma McSharry»¹, que incluía medidas centradas en el apoyo a la protección del medio ambiente y la forestación de tierras agrícolas. Desde ese momento, la PAC ha introducido cambios fundamentales para hacer frente a los retos planetarios, como la disociación de los pagos de la producción, la introducción de la condicionalidad en 2003 y el apoyo duradero a las prácticas agroambientales y climáticas en el marco del segundo pilar de la PAC. A raíz de la reforma de la PAC de 2023-2027, los objetivos medioambientales y climáticos ocupan un lugar central en la política, en plena consonancia con el espíritu y la letra de la agenda del Pacto Verde Europeo².

Todas las posibles prácticas medioambientales que contribuyan a los objetivos principales de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad (plaguicidas, nutrientes, antimicrobianos, productos ecológicos y elementos paisajísticos) pueden ser financiadas en el marco de los planes estratégicos de la PAC, ya que los objetivos específicos de esta son coherentes con los del Pacto Verde Europeo. La PAC es el principal instrumento de financiación para alcanzar estos objetivos³.

Por primera vez en la historia, los dos fondos de la PAC (FEAGA y Feader) y la mayoría de los instrumentos políticos están sujetos a una programación estratégica, basada en las necesidades, siguiendo objetivos específicos comunes y una serie de objetivos cuantificados comunes para evaluar el rendimiento de la estrategia de intervención. Esta novedad también ha hecho más visible la complejidad y los compromisos entre los diversos objetivos específicos relacionados con las tres dimensiones de la sostenibilidad en las que la PAC ofrece resultados: económicos, ambientales y sociales⁴.

Para hacer frente a los retos medioambientales y climáticos, se incluyeron cambios significativos en la reforma de la PAC. La condicionalidad se convirtió en condicionalidades reforzadas y mejoró considerablemente, entre otras cosas mediante la inclusión de disposiciones del anterior «pago de ecologización» en el conjunto de condiciones básicas que deben cumplir todos los agricultores que reciben ayudas de la PAC. En otras palabras, las condiciones y prácticas básicas que fueron remuneradas específicamente en el período 2014-2022 (por ejemplo, diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes, superficies no productivas) ahora forman parte de la base de referencia. Esto supone, automáticamente, un impulso para todos los regímenes voluntarios de apoyo agroambiental en cuanto a su nivel de ambición, ya que deben ir más allá de la base de referencia⁵.

Además, se incluyó un nuevo instrumento medioambiental en el marco del primer pilar (regímenes ecológicos), con un gasto mínimo obligatorio del 25 %. Los Estados miembros programaron estos regímenes con compromisos que van más allá de la condicionalidad reforzada. Sobre la base de los

¹ 1962-2022: La política agrícola común de la UE, 60 años después (europa.eu).

² Véase la observación 89 del TCE.

³ Véase la observación 90 del TCE.

⁴ Véase la observación 83 del TCE.

⁵ Véase la observación 84 del TCE.

planes de la PAC adoptados, el 68 % de las tierras agrícolas europeas⁶ recibirían ayudas en el marco de estos regímenes ecológicos en el período 2023-2027⁷.

Por lo que se refiere al segundo pilar de la PAC, el gasto mínimo en objetivos medioambientales y climáticos aumentó del 30⁸ al 35 %⁹, excluyendo la mitad de los pagos para zonas con limitaciones naturales e incluido el bienestar animal. Los Estados miembros no solo han respetado este requisito legal, sino que, en realidad, han dedicado un esfuerzo financiero mucho mayor, alcanzando el 48 %¹⁰ de los fondos de desarrollo rural¹¹.

Por último, el marco de rendimiento, seguimiento y evaluación de los planes estratégicos de la PAC permite vincular el gasto con un objetivo específico, utilizando un conjunto de cuarenta y cuatro indicadores comunes de resultados¹², que abarcan todos los objetivos e intervenciones específicos. Los Estados miembros han previsto hitos anuales, gracias a los cuales la Comisión puede evaluar si la PAC va por buen camino y, en caso de desviaciones significativas, reaccionar en consecuencia. También es la primera vez en la historia de la PAC que la contribución real y la ambición del presupuesto previsto se han puesto a disposición del público en general en el catálogo de intervenciones y otros cuadros de indicadores del [portal de datos agroalimentarios](#)¹³.

Para más información acerca de la posición de la Comisión sobre las recomendaciones del TCE, véase la sección III.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Ambición ecológica de los planes estratégicos de la PAC

La Comisión considera que los cambios en el marco jurídico que establece normas y obligaciones comunes obligatorias para los Estados miembros (compartimentación) y los agricultores (condicionalidad) son significativos y demuestran claramente que la PAC actual es más ambiciosa que la anterior. Además de estos cambios en el marco jurídico, la PAC introduce regímenes voluntarios en el primer y segundo pilar que van más allá de una «condicionalidad reforzada».

⁶ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States. Facts and figures* [«Veintiocho planes estratégicos de la PAC aprobados (2023-2027): Resumen general de los veintisiete Estados miembros. Hechos y cifras», documento en inglés], junio de 2023, p 59.

⁷ Véase la observación 86 del TCE.

⁸ Véase el artículo 59, apartado 6, del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#).

⁹ Véase el artículo 93 del [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

¹⁰ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States. Facts and figures* [«Veintiocho planes estratégicos de la PAC aprobados (2023-2027): Resumen general de los veintisiete Estados miembros. Hechos y cifras», documento en inglés], junio de 2023, p 58.

¹¹ Véase la observación 86 del TCE.

¹² Véase el [anexo I del Reglamento \(UE\) 2021/2115](#).

¹³ Véase la observación 92 del TCE.

La PAC garantiza que el 90 %¹⁴ de las tierras agrícolas europeas están sujetas a un conjunto predefinido de condiciones obligatorias a través de esta condicionalidad reforzada¹⁵. Estas condiciones afectan al clima, los recursos naturales (agua, suelo, aire) y la biodiversidad, y algunas de ellas son completamente nuevas para los agricultores, como la protección de humedales y turberas. Además, la PAC apoya los compromisos ecológicos voluntarios, así como las inversiones ecológicas y no productivas con el 32 %¹⁶ del presupuesto, que en algunos casos cubren una parte significativa del total de tierras agrícolas de Europa. Por ejemplo, el 47 %¹⁷ de las tierras agrícolas de la UE recibe ayudas para prácticas relacionadas con la salud del suelo (frente al 14 %¹⁸ en 2021). Los diversos compromisos basados en la superficie, según lo programado en los planes estratégicos de la PAC, muestran un buen equilibrio entre incentivar los cambios en las prácticas agrícolas y mantener y ampliar la cobertura de superficie de las prácticas beneficiosas existentes, bajo amenaza de verse interrumpidas.

Por primera vez, el primer pilar de la PAC se incluyó en una herramienta de planificación estratégica, en la que los Estados miembros tuvieron que evaluar las necesidades y presentar una estrategia de intervención sólida con financiación suficiente y objetivos ambiciosos, con el fin de alcanzar los objetivos específicos, incluidos los tres relacionados con el clima y el medio ambiente. Los planes estratégicos de la PAC han sido objeto de debates exhaustivos con los Estados miembros y las partes interesadas y, en última instancia, han sido aprobados colegiadamente por la Comisión.

En su informe de 23 de noviembre de 2023, titulado «Resumen de los planes estratégicos de la PAC para el período 2023-2027: esfuerzo conjunto y ambición colectiva», basado en un estudio exhaustivo en el que se analizan y cartografían las ambiciones de los veintiocho planes estratégicos de la PAC, la Comisión concluyó que los planes estratégicos de la PAC tienen por objeto impulsar la adopción de prácticas de explotación agrícola que puedan reducir las presiones negativas y redundar en beneficio del clima, los recursos naturales y la biodiversidad de muchas maneras¹⁹. En conclusión, tanto desde el punto de vista jurídico como del contenido de los planes estratégicos de la PAC adoptados²⁰, la ambición ecológica de la PAC actual es superior a la de la PAC 2014-2022²¹.

¹⁴ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States. Facts and figures* [«Veintiocho planes estratégicos de la PAC aprobados (2023-2027): Resumen general de los veintisiete Estados miembros. Hechos y cifras», documento en inglés], junio de 2023, p 15.

¹⁵ Las normas se aplican a diferentes porcentajes de terreno en función de su finalidad específica.

¹⁶ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States. Facts and figures* [«Veintiocho planes estratégicos de la PAC aprobados (2023-2027): Resumen general de los veintisiete Estados miembros. Hechos y cifras», documento en inglés], junio de 2023, p 57.

¹⁷ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States. Facts and figures* [«Veintiocho planes estratégicos de la PAC aprobados (2023-2027): Resumen general de los veintisiete Estados miembros. Hechos y cifras», documento en inglés], junio de 2023, p 60.

¹⁸ Véase *Soil Quality (europa.eu)* [«Calidad del suelo (europa.eu)», documento en inglés].

¹⁹ Véase *COM(2023) 707 final de 23.11.2023*.

²⁰ Véase *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027): Summary overview for 27 Member States. Facts and figures* [«Veintiocho planes estratégicos de la PAC aprobados (2023-2027): Resumen general de los veintisiete Estados miembros. Hechos y cifras», documento en inglés].

²¹ Véase la observación 86 del TCE.

2. Contribución de los planes estratégicos de la PAC a los objetivos y metas del Pacto Verde Europeo

El Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC está en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo derivados de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y de la Estrategia sobre Biodiversidad²². En las recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos de la PAC, la Comisión proporcionó valores históricos para la mayoría de los objetivos del Pacto Verde²³. Los Estados miembros no notificaron sistemáticamente los valores nacionales del Pacto Verde Europeo en sus planes estratégicos de la PAC, ya que no existía ninguna obligación legal de hacerlo. En cuanto al objetivo relativo a los elementos paisajísticos de gran diversidad, la ausencia de una definición explícita podría haber sido un factor de aplazamiento para que los Estados miembros notifiquen un valor nacional.

La adaptación no requiere necesariamente cuantificar la contribución de los planes estratégicos de la PAC a los objetivos del Pacto Verde Europeo, ya que estos son ambiciosos y a más largo plazo (deben alcanzarse de aquí a 2030), mientras que la PAC solo abarca el período 2023-2027. Las prácticas financiadas en el marco de los planes estratégicos de la PAC están en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo^{24,25} y, por tanto, contribuyen a su consecución. Además, la cuantificación carecía de una base jurídica adecuada, por lo que, incluso si se solicitaba sistemáticamente en las cartas de observaciones, los Estados miembros no siempre la tuvieron en cuenta.

No obstante, la Comisión informará sobre la contribución combinada de las intervenciones en los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros al cumplimiento de los compromisos medioambientales y climáticos de la Unión²⁶ en su informe al Parlamento Europeo y al Consejo antes de finales de 2025. Para esa fecha, la Comisión podrá basar su evaluación en solo un año de ejecución (2023), tal como se indica en el informe anual de rendimiento de febrero de 2025.

3. Evaluación del rendimiento ecológico de la PAC

En la PAC 2023-2027, los Estados miembros fijaron objetivos cuantificados para todos los indicadores de resultados pertinentes para su plan. Los indicadores de resultados establecen el vínculo entre las intervenciones y su finalidad. Cada año, la Comisión comprueba los avances en la consecución de estos indicadores de resultados y debate con los Estados miembros posibles problemas de aplicación y soluciones de mejora en las reuniones de revisión organizadas conjuntamente. La posibilidad de suspender o, en última instancia, reducir los pagos para las intervenciones para las que un Estado miembro no esté aplicando una medida correctora, está vinculada a un subconjunto de estos indicadores²⁷ que cubre una parte significativa de la dotación

²² Véase *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of links between CAP Reform and Green Deal* [«Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Análisis de los vínculos entre la reforma de la PAC y el Pacto Verde», documento en inglés], SWD(2020) 93 final de 20.5.2020.

²³ Véase *COM(2020) 846 final de 18.12.2020*, específicamente el anexo I.

²⁴ Véase el trabajo del Centro Común de Investigación (JRC) sobre el impacto de las prácticas agrícolas financiadas por la PAC: *What are the impacts of a farming practice? - IMAP - EC Public Wiki (europa.eu)* [«¿Cuáles son los efectos de una práctica agrícola? - IMAP - Wiki Pública de la CE (europa.eu)», documento en inglés].

²⁵ Véanse las observaciones 49, 50 y 51 del TCE.

²⁶ Véanse las observaciones 52 a 56 del TCE.

²⁷ Véase la observación 81 del TCE.

de los Estados miembros, lo que incentiva firmemente a los Estados miembros a mejorar el rendimiento.

Los Estados miembros eran libres de definir las intervenciones para satisfacer sus necesidades. Muchos Estados miembros combinan acciones nacionales con intervenciones en los planes estratégicos de la PAC. Por ejemplo, muchos Estados miembros utilizan herramientas distintas de la PAC para las acciones forestales o prefieren las inversiones a los compromisos para abordar el uso del agua y las emisiones de amoníaco. Por lo tanto, el número de indicadores de resultados seleccionados por los Estados miembros podría diferir²⁸ y no está directamente relacionado con el rendimiento del Estado miembro para satisfacer sus necesidades.

La Comisión se ha comprometido a mejorar su capacidad para medir la consecución de los objetivos de la PAC²⁹, pero se enfrenta a varias dificultades, como la falta de frecuencia de varios indicadores de impacto, la importancia de los factores externos y el tiempo que se puede tardar en observar los cambios en la naturaleza después de que se aplique una intervención (por ejemplo, en la calidad del agua).

Esta es la razón por la que el Centro Común de Investigación de la Comisión evaluó la contribución de las prácticas agrícolas a diversos objetivos de la PAC³⁰. La Comisión utilizó estas pruebas científicas para evaluar la pertinencia de las intervenciones previstas por los Estados miembros y de los vínculos establecidos por estos entre las intervenciones y los indicadores de resultados.

Por lo tanto, aunque la mayoría de los indicadores de resultados no miden los impactos, sino la cobertura de las intervenciones de seguimiento de los avances, el seguimiento de los avances hacia los objetivos proporciona una primera idea de si la PAC está bien encaminada. Además, la Comisión, con el apoyo del Servicio de Asistencia Europeo para la Evaluación, está desarrollando un nuevo enfoque para estimar la contribución de varias intervenciones de los planes estratégicos de la PAC a sus objetivos climáticos y medioambientales, empezando por la cuantificación de la superficie subvencionada con arreglo a las prácticas agrícolas pertinentes y utilizando el trabajo del JRC sobre la cuantificación de los beneficios de estas prácticas. Por otro lado, el JRC ha desarrollado una herramienta para analizar específicamente el impacto de la PAC en el sector ecológico³¹ y ha llevado a cabo una evaluación del presupuesto necesario para alcanzar el objetivo del 25 % de tierras dedicadas a la agricultura ecológica, mostrando que sería necesario multiplicar por 4,5 el presupuesto actual³². Por último, el JRC llevó a cabo un estudio, publicado en 2023, titulado *Analysing the feasibility of counterfactual methods for estimating environmental effects of the CAP* [«Análisis de la viabilidad de los métodos contrafácticos para estimar los efectos medioambientales de la PAC», documento en inglés].

²⁸ Véanse las observaciones 78, 79 y 80 del TCE.

²⁹ Véanse las observaciones 75, 76 y 77 del TCE.

³⁰ Véase *Impacts of farming practices on environment and climate* [«Impactos de las prácticas agrícolas en el medio ambiente y el clima», documento en inglés].

³¹ Véase la publicación del JRC <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135359> y el artículo científico <https://oaj.fupress.net/index.php/bae/article/view/13925>.

³² Véase la publicación del JRC JRC135783 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135783>.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

Recomendación 1 – Promover el intercambio de buenas prácticas «ecológicas» en los planes

Para propiciar un uso más amplio de las buenas prácticas ecológicas en los planes, la Comisión debería fomentar los intercambios de buenas prácticas en materia de regímenes ecológicos y de prácticas y enfoques clave para afrontar mejor los retos climáticos y medioambientales a largo plazo.

Fecha de aplicación prevista: 2025.

La Comisión **acepta** la recomendación 1.

La Comisión colabora con los Estados miembros en la manera de maximizar el potencial de la arquitectura verde, en particular sobre la base de las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en otros territorios. Se organizarán varias actividades sobre este tema, en particular en el marco de la red de la PAC. Un nuevo estudio financiado por la Comisión evaluará las mejores prácticas en términos de estrategias ecológicas en los planes estratégicos de la PAC. Las reuniones anuales de revisión con los Estados miembros permiten a la Comisión animar a los Estados miembros a garantizar todo el potencial de los planes estratégicos de la PAC.

Recomendación 2 – Estimar la contribución de la PAC a los objetivos medioambientales y climáticos del Pacto Verde

En su informe al Parlamento Europeo y al Consejo, previsto para el 31 de diciembre de 2025, sobre la contribución de los planes a los compromisos medioambientales y climáticos de la UE, la Comisión debería incluir estimaciones cuantificadas de la contribución de los planes a los objetivos del Pacto Verde.

Fecha de aplicación prevista: 2025.

La Comisión **acepta parcialmente** la recomendación 2.

Se pidió a los Estados miembros que indicaran cómo sus planes estratégicos de la PAC contribuirían a los objetivos del Pacto Verde mediante la indicación de «valores nacionales», pero esto no era una obligación en dichos planes. Por este motivo, solo se dispone de información muy parcial por parte de los Estados miembros. En segundo lugar, los objetivos del Pacto Verde se establecen, en su mayoría, a nivel de impacto, mientras que los planes estratégicos de la PAC contienen objetivos a nivel de indicadores de resultados, lo cual muestra principalmente la cobertura prevista para la ejecución de intervenciones específicas. Por último, a menudo es difícil distinguir el impacto de los planes estratégicos de la PAC y de otras medidas.

Esto implica que una cuantificación significativa de la contribución de los planes estratégicos de la PAC a los objetivos del Pacto Verde resulta muy difícil y no puede garantizarse para todos los objetivos de la UE. Por lo tanto, la Comisión cuantificará la contribución de los planes estratégicos de la PAC a los objetivos del Pacto Verde Europeo en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, y evaluará el cambio en la superficie dedicada a la agricultura ecológica y los elementos

paisajísticos en su informe al Parlamento Europeo y al Consejo previsto para el 31 de diciembre de 2025.

Recomendación 3 – Reforzar el futuro marco de seguimiento de la PAC para el clima y el medio ambiente

Al elaborar su propuesta para la PAC posterior a 2027, la Comisión debe tener en cuenta la necesidad, señalada en el informe, de:

- **evaluar cuáles de los objetivos climáticos y medioambientales de la UE podrían incorporarse a los objetivos cuantificados de la PAC, y cómo;**
- **aclarar cómo se utilizarán esos objetivos como criterios para evaluar los documentos de programación de la PAC de los Estados miembros;**
- **definir indicadores de resultados para seguir los avances hacia esos objetivos.**

Fecha de aplicación prevista: 2027.

La Comisión **acepta parcialmente** la recomendación 3.

Al elaborar la PAC posterior a 2027, la Comisión estudiará cómo abordar esta recomendación del TCE en el marco de la futura política agrícola común, en consonancia con las prioridades políticas establecidas para después de 2027. Además, la Comisión no está en condiciones de prejuzgar el contenido de futuras propuestas legislativas. Por lo tanto, no puede aceptar la recomendación en la medida en que se refiera a disposiciones legales para la futura PAC.