

POR  
OTRA  
PAC

# EL DESAFÍO DE LOGRAR UNA CONDICIONALIDAD MÁS EFICAZ Y MENOS COMPLICADA



## **Coalición Por Otra PAC 2021**

*Síntesis del Informe Especial 26/2016: El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada* (<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=%7B938A0C67-D55F-4A20-A8C5-15EBF8F19953%7D>)

**Agradecimientos a** Montserrat Escutia Acedo, por su gran trabajo

## RESUMEN

El Tribunal de Cuentas de la UE (TCE) examinó si el sistema de gestión y control de la condicionalidad de la Política Agraria Común (PAC) era eficaz y si admitía una mayor simplificación. Concluyó que **la información disponible no permitía** a la Comisión Europea **evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad**.

Los **indicadores de rendimiento empleados** por la Comisión Europea **ofrecían una visión parcial de la eficacia** y **no tuvieron en cuenta el nivel de incumplimiento** de los productores y productoras. Además **la Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos** ni los medios para subsanarlos.

Los **procedimientos de control siguen siendo complejos**. Las medidas simplificadoras como el régimen de pequeños agricultores deben tener en cuenta la necesidad de lograr los objetivos de la condicionalidad.

Para el periodo 2014-2020 se establecieron dos conjuntos de prácticas agrarias complementarios orientados a los mismos objetivos: la **condicionalidad** y el **greening**. Ambos **se evalúan por procedimientos distintos** lo que **da lugar a ineficiencias** en los sistemas de control y a una **carga administrativa adicional**.

Los **costes de aplicación de la condicionalidad no se cuantificaron lo suficiente** y por tanto **no se puede garantizar que es eficaz** desde el punto de vista económico.

El **sistema de sanciones no ha garantizado una base armonizada** suficiente **para calcular las sanciones administrativas** que debían imponerse a productores y productoras y variaba significativamente entre Estados Miembros (EEMM).

**El TCE recomienda a la Comisión Europea:**

1. Mejorar el intercambio de información sobre los incumplimientos de la condicionalidad, identificar los motivos y tomar medidas para subsanarlos.
2. Proponer una adaptación de las normas aplicables a los controles sobre el terreno para centrarse de forma eficaz en los puntos de control fundamentales así como fomentar una aplicación más uniforme de las sanciones.
3. Analiza la experiencia de contar con dos sistemas con objetivos medioambientales similares.
4. Desarrollar una metodología para medir los costes de la condicionalidad y desarrollar indicadores para evaluar su rendimiento.

## Índice

1. Introducción - **pág. 1**
2. Alcance y enfoque de la fiscalización - **págs. 2**
3. Observación 1: La información disponible no permitió a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad - **págs. 3**
4. Observación 2: Los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión ofrecían una visión parcial de la eficacia de la condicionalidad - **págs. 4**
5. Observación 3: La evaluación por la Comisión de la eficacia de la condicionalidad no tuvo en cuenta el nivel de incumplimiento de los productores y productoras - **pág. 5**
6. Observación 4: La Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos de la condicionalidad ni los medios para subsanarlos - **pág. 6**
7. Observación 5: El sistema de gestión y control de la condicionalidad admite una mayor simplificación - **pág. 6**
8. Observación 6: El régimen de pequeños agricultores redujo la carga administrativa, pero esto podría afectar al logro de los objetivos de la condicionalidad en algunos EEMM - **pág. 7**
9. Observación 7: El *greening* introdujo un estrato adicional de control de las prácticas respetuosas con el medio ambiente de carácter obligatorio - **pág. 8**
10. Observación 8: Los costes específicos asociados con la aplicación de la condicionalidad no se han cuantificado lo suficiente - **pág. 9**
11. Observación 9: La base para el cálculo de las sanciones relativas a la condicionalidad para los beneficiarios en toda la UE no se ha armonizado lo suficiente - **pág. 9**
12. Conclusiones y recomendaciones - **pág. 10**

## 1. Introducción

La condicionalidad vincula los pagos de la Política Agraria Común (PAC) al cumplimiento por parte de los productores y productoras de una serie de normas relativas a la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud animal y vegetal y el bienestar animal, y al mantenimiento del suelo agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. **Se aplica a 7,5 millones de personas<sup>1</sup> en la UE lo que en 2015 supuso 47.000 millones de €.**

La condicionalidad se basa en dos conjuntos de normas principales. Los Requisitos Legales de Gestión (RLG) y las normas relativas a las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM). Los RLG son requisitos seleccionados en las directivas y los reglamentos vigentes relativos a las normas de la condicionalidad como, por ejemplo, la Directiva Europea de Nitratos. Las BCAM son normas adicionales aplicables únicamente a los beneficiarios y beneficiarias de los pagos de la PAC, que imponen prácticas sostenibles para la protección del agua, el suelo y las reservas de carbono, y al mantenimiento de las tierras y de los elementos paisajísticos.

Los objetivos de la condicionalidad son:

1. Contribuir al desarrollo de la agricultura sostenible.
2. Contribuir a que la PAC responda en mayor medida a las expectativas sociales.

Según el [Eurobarómetro](#), más de cuatro de cada cinco personas encuestadas de la UE consideraban “justificado” reducir los pagos de subvenciones a los productores y productoras si no respetaban las normas.

La condicionalidad se aplica en gestión compartida entre la Comisión Europea (en adelante, Comisión) y los Estados Miembros (EEMM). Entre las funciones de la Comisión está gestionar el presupuesto de la PAC, establecer reglamentos, fiscalizar el funcionamiento de los EEMM y comprobar que se cumplen los objetivos de la condicionalidad. Los EEMM se encargan de establecer un marco legal nacional, realizar controles sobre el terreno de una muestra de al menos el 1% de los productores y productoras e imponer sanciones.

Los beneficiarios de la PAC deben cumplir las normas de condicionalidad definidas por la legislación nacional.

La simplificación del alcance y las normas relativas al sistema de condicionalidad ha sido objeto de constantes debates entre la Comisión, el Consejo Europeo (en adelante, Consejo) y los EEMM.

---

<sup>1</sup> Representan el 68% del total de productores y productoras ya que no se incluyen a los incluidos en el régimen de pequeños agricultores, ya que no están sujetos a las obligaciones de la condicionalidad.

## 2. Alcance y enfoque de la fiscalización

La pregunta general de la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) fue: *¿Es eficaz el sistema de gestión y control de la condicionalidad y admite una mayor simplificación?*

El TCE analizó las siguientes pruebas:

- Estadísticas de control enviadas por los EEMM a la Comisión correspondientes a los ejercicios 2011-2014.
- Las fiscalizaciones del Tribunal sobre la legalidad y la regularidad llevadas a cabo en los ejercicios 2011-2014.
- Las auditorías de cumplimiento efectuadas por la DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión en los ejercicios 2011-2014.
- Entrevistas con representantes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y el examen de varios análisis, estudios e informes preparados o encargados por dicha dirección general.
- Dos encuestas sobre los siguientes temas: concienciación, cumplimiento y simplificación. Una a organismos pagadores en los 27 EEMM (64 respuestas) y otras a organismos de asesoramiento agrario (72 respuestas)
- Visita a tres regiones de los EEMM: Alemania (Schleswig-Holstein), España (Cataluña) y Reino Unido (Irlanda del Norte).

### 3. Observación 1: La información disponible no permitió a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad

Con el propósito de medir la consecución de los objetivos de la condicionalidad, la Comisión debería definir indicadores de rendimiento adecuados.

La eficacia de la condicionalidad se evaluó teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento por parte de los productores y productoras de las normas de condicionalidad como indicador clave. Según el TCE, para que la PAC resulte más eficaz, la concepción del marco de la condicionalidad debería incluir medidas para **identificar y abordar los motivos por los que los productores y productoras no cumplen con estas normas**. Sin embargo la Comisión considera que la condicionalidad no es el instrumento para la aplicación de otras políticas y que son las políticas sectoriales subyacentes las que han de determinar esos motivos.



## 4. Observación 2: Los indicadores de rendimiento empleados por la Comisión ofrecían una visión parcial de la eficacia de la condicionalidad

### Situación del periodo 2007-2013

Para el primer **objetivo** de la condicionalidad (*desarrollo de la agricultura sostenible*) se utilizó el **indicador** “Porcentaje de pagos de la PAC abarcado por la condicionalidad”. Para el TCE este indicador **no mide la concienciación de los productores y productoras** sobre dicha normativa **ni su nivel de cumplimiento** de la misma.

Para medir el segundo **objetivo** (*la PAC responda a las expectativas de la sociedad*) el **indicador empleado** fue “Opiniones expresadas por el público sobre la condicionalidad” medido por la [encuesta](#) del Eurobarómetro. Este indicador **no facilita información alguna sobre si la coherencia de la PAC con las normas de condicionalidad ha mejorado o no**, sino que se limita a reflejar una opción política de los encuestados, **sin evaluar los resultados de la aplicación de la condicionalidad propiamente dichos**.

Respecto a otros dos indicadores, el “Porcentaje mínimo de control de las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales” es simplemente un indicador de cumplimiento de la reglamentación y no mide la eficacia de la condicionalidad. Y la “Proporción de pastos permanentes” se refiere sólo a un único aspecto de la condicionalidad y no destacaba específicamente la contribución de la misma.

### Situación del periodo 2014-2020

**Se emplearon dos indicadores**: “Nº de hectáreas sujetas a la condicionalidad” y “porcentaje de pagos de la PAC sujetos a condicionalidad”. Se trata de indicadores cuantitativos **que miden el alcance de la condicionalidad pero no sus efectos**.

**Se definieron otros indicadores sobre ámbitos influidos por la condicionalidad** como “Índice de aves de tierras agrarias”, “Calidad del agua”, “Materia orgánica en el suelo” o “Erosión del suelo”. **Pero no se conocía el impacto específico de la condicionalidad por si sola en estos indicadores. No existen indicadores de impacto de otros aspectos de la condicionalidad como el bienestar animal o la seguridad alimentaria.**

## 5. Observación 3: La evaluación por la Comisión de la eficacia de la condicionalidad no tuvo en cuenta el nivel de incumplimiento de los productores y productoras

La Comisión también recaba datos sobre la medida en que los productores y productoras cumplen sus obligaciones de condicionalidad mediante las estadísticas de control enviadas por los EEMM. Los resultados de las fiscalizaciones del TCE y las estadísticas notificadas por las autoridades de control de los EEMM pusieron de manifiesto **elevados incumplimientos de las normas de condicionalidad**.

### Incumplimientos de la condicionalidad notificados por los Estados miembros basándose en controles practicados en un conjunto heterogéneo de muestras de agricultores aleatorias y basadas en el riesgo

|                                       | Ejercicio |      |      |      |      |
|---------------------------------------|-----------|------|------|------|------|
|                                       | 2011      | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Frecuencia de los incumplimientos (%) | 21 %      | 20 % | 20 % | 25 % | 29 % |

Tabla 1. Incumplimientos de la condicionalidad. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

En el periodo hasta 2020 los productores y productoras cada vez se han concienciado más de sus obligaciones con respecto a las normas de la condicionalidad pero los índices de incumplimiento siguen siendo elevados e incluso revelan una tendencia al alza<sup>2</sup>, aunque la Comisión lo atribuye a una mejora en el sistema de control. **Cinco ámbitos principales representaban casi el 90% del número total de incumplimientos:**

### Ámbitos en las que se incumplen con mayor frecuencia las normas de condicionalidad

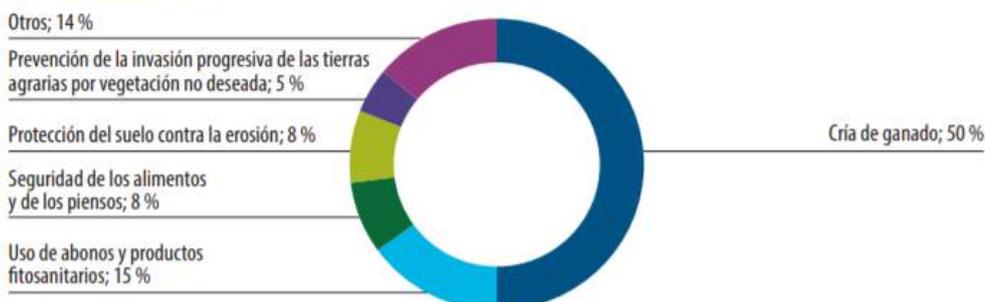


Figura 1. Ámbitos de mayor Incumplimiento de la condicionalidad. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

<sup>2</sup> En España el 20% de los productores o productoras inspeccionados fueron sancionados en 2014. El 30% en 2019.

Asimismo varias normas presentaban porcentajes de incumplimiento inferiores al 1 %, por ejemplo: los requisitos legales de gestión sobre la conservación de las aves silvestres y los hábitats naturales, las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre el nivel de materia orgánica en el suelo, y el mantenimiento de la estructura del suelo y de los elementos paisajísticos.

## 6. Observación 4: La Comisión no analizó los motivos de los incumplimientos de la condicionalidad ni los medios para subsanarlos

La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (**DG AGRI**) no analiza las cifras relativas a los incumplimientos de la condicionalidad en la UE, tampoco efectúa auditorías para identificar qué normas se incumplen con mayor frecuencia ni las causas potenciales de los incumplimientos o las posibles soluciones para remediar la situación. **Sólo controla los aspectos financieros sin analizar el impacto de la condicionalidad en los objetivos perseguidos.**

La Comisión argumenta que estos análisis forman parte de diferentes políticas sectoriales y no han de ser analizadas como parte de la condicionalidad.

Para el TCE los posibles motivos de incumplimiento de los requisitos de condicionalidad son la mala comprensión de unas normas frecuentemente complejas o la falta de incentivos, ya que **el coste del cumplimiento puede ser desproporcionado con respecto al bajo porcentaje mínimo de control del 1% y al nivel de las sanciones aplicadas.**

## 7. Observación 5.- El sistema de gestión y control de la condicionalidad admite una mayor simplificación

Para el período 2014-2020 la lista de normas se redujo de quince a siete buenas condiciones agrarias y medioambientales y de dieciocho requisitos legales de gestión a trece.

En el dictamen del TCE sobre la propuesta de cambios de la Comisión para la PAC 2014-2020 consideraba que “la lista de requisitos sigue adoleciendo de una dispersión excesiva en varios textos jurídicos, que no se centra lo suficiente en los requisitos esenciales y que el menor número de normas no implica realmente una menor complejidad de esta política”.

El 53% de los organismos de asesoramiento agrario encuestados consideran que **la PAC 2014-2020 no ha supuesto cambios significativos en el sistema de condicionalidad** y el 28% considera que el sistema es más complicado. También respondieron, coincidiendo con los organismos pagadores y las asociaciones agrarias, que **la principal razón por la que los productores y productoras no cumplen las obligaciones de condicionalidad es la complejidad excesiva de los requisitos.**

Uno de los motivos de la complejidad es el grado de detalle de las normas aplicables. Además los cambios no provocaron una reducción considerable del número de puntos de control. Durante los controles sobre el terreno, deben comprobarse todas las obligaciones relativas a las normas BCAM y todos los RLG para los cuales los productores y productoras han sido seleccionados. Eso supone a menudo centenares de puntos de control en las distintas listas de comprobación. El marco legislativo no permitiría un enfoque basado en el riesgo para que determinados puntos de las normas se pudieran comprobar con menor o mayor frecuencia en función de aspectos como la probabilidad de que se produzca o la magnitud de los efectos del incumplimiento.

## 8. Observación 6: El régimen de pequeños agricultores redujo la carga administrativa, pero esto podría afectar al logro de los objetivos de la condicionalidad en algunos EEMM

La PAC del período 2014–2020 introdujo el *régimen de pequeños agricultores* como un mecanismo simplificado de pagos directos que otorgaba hasta 1250 € de ayuda directa a los productores y productoras que decidían participar en él. **Los beneficiarios y beneficiarias de este régimen no reciben sanciones administrativas si no cumplen las obligaciones de la condicionalidad.** Es una medida que se introdujo con el objetivo de reducir los costes de aplicación, gestión y control de la condicionalidad.

Según el TCE, en algunos EEMM el número de productores y productoras acogidos a este régimen es muy elevado. Por ejemplo en Rumanía representa el 71% de los productores y productoras y el 16% de la superficie agraria. **En España<sup>3</sup> se acogieron 168.000 productores en 2018 lo que supone un 24% del total.** Sería necesario garantizar un equilibrio entre la simplificación administrativa y que un exceso de productores y productoras en este régimen influya negativamente en la consecución de los objetivos de la condicionalidad y la legislación sectorial.

---

<sup>3</sup> FEGA. [Informe de actividad 2019](#)

## 9. Observación 7: El *greening* introdujo un estrato adicional de control de las prácticas respetuosas con el medio ambiente de carácter obligatorio

Durante el periodo 2014-2020 también se introdujo un nuevo pago conocido como “pago verde” o “*greening*”. Las prácticas agrarias sujetas al *greening* presentan similitudes con las anteriores BCAM, por tanto **hay dos conjuntos de prácticas orientadas a los mismos objetivos: el mantenimiento de las tierras y la protección de la biodiversidad.**



**Los controles sobre el terreno** para el *greening* se aplicaron a un 5% de los productores y productoras y **utilizaron un sistema distinto al de los controles de la condicionalidad lo que puede suponer una carga adicional.**

Según la Comisión son dos mecanismos que se complementan pero no son iguales. Por ejemplo una BCAM puede consistir en la protección de los pastos permanentes pero el *greening* exige su mantenimiento.

## 10. Observación 8: Los costes específicos asociados con la aplicación de la condicionalidad no se han cuantificado lo suficiente

La Comisión necesita contar con una estimación fiable del coste global de la condicionalidad para garantizar que este sistema es eficaz desde el punto de vista económico. Según las estimaciones, los costes totales de control y gestión del gasto agrario son de casi 4.000 millones de euros, pero no se sabe que parte corresponde al control de la condicionalidad.

**La condicionalidad también supone un gasto significativo para los EEMM que han de invertir en el sistema de control. Y un gasto añadido para las explotaciones** tanto en asesoramiento y gestión como en las inversiones necesarias para las BCAM, como en rentas no percibidas por la prohibición o imposición de determinadas prácticas. Un [informe](#) encargado por la DG AGRI comparando **los costes de producción** de diferentes productos en diferentes países del mundo, para ver el efecto de las obligaciones que impone la legislación europea, llegó a la conclusión de que **varían mucho en función de diversos factores pero que en general son bajos**. Por ejemplo, la aplicación de la condicionalidad en la producción de uva en España se sitúa entre el 2 y el 4% de sus costes.

**No se espera que los cambios en la simplificación de la condicionalidad supongan un descenso de los costes.**

## 11. Observación 9: La base para el cálculo de las sanciones relativas a la condicionalidad para los beneficiarios en toda la UE no se ha armonizado lo suficiente

**Las sanciones administrativas a los incumplimientos de la condicionalidad se imponen cuando son el resultado de una acción u omisión directamente imputable al beneficiario o beneficiaria. Deben fijarse teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y solo cuando el productor o productora haya actuado de forma negligente o intencionada.** En el cálculo de las sanciones se debería tener en cuenta la gravedad, alcance, duración y reiteración del incumplimiento comprobado.

La aplicación práctica del **concepto de incumplimiento deliberado plantea grandes dudas** a los EEMM. Además **es difícil demostrar la intencionalidad**. A esto se suma que algunos EEMM son más estrictos que otros en la aplicación del concepto de incumplimiento deliberado y con la determinación de la gravedad de las sanciones.

## 12. Conclusiones y recomendaciones

| Conclusiones  | Recomendación TCE<br><b>La Comisión debería:</b>  |
|---|---|
| <p>1.- La información disponible no permite a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad.</p> <p>2.- Los indicadores de rendimiento empleados ofrecen una visión parcial y no tienen en cuenta los niveles de incumplimiento.</p>  | <p>1.- Examinar la manera de seguir desarrollando los indicadores para evaluar el rendimiento de la condicionalidad.</p> <p>2.- Tener en cuenta en los indicadores los niveles de cumplimiento de las normas.</p> |
| <p>1.- Una cuarta parte de los productores y productoras controlados sobre el terreno (2011-2014) habían incumplido al menos una norma.</p> <p>2.- La Comisión no analizó los motivos ni los medios para abordarlos.</p>  | <p>1.- Mejorar el intercambio de información sobre incumplimientos entre los servicios correspondientes para ayudarles a identificar los motivos y tomar medidas para subsanarlos.</p>                            |
| <p>1.- Los procedimientos de control de la condicionalidad siguen siendo complejos.</p> <p>2.- El marco legislativo no permite un enfoque basado en el riesgo de los controles.</p> <p>3.- Las medidas simplificadoras, como el régimen de pequeños agricultores, han de tener en cuenta lograr los objetivos de la condicionalidad.</p>                    | <p>1.- Proponer una adaptación de las normas relativas a los controles sobre el terreno de la condicionalidad para centrarse de forma eficaz en los puntos de control fundamentales.</p>                          |
| <p>1.- Existen dos conjuntos de prácticas agrícolas complementarias orientadas a los mismos objetivos: el mantenimiento de tierras y la protección de la biodiversidad.</p> <p>2.- El cumplimiento de las BCAM y el <i>greening</i> se comprueba con dos sistemas de control diferentes, lo que puede resultar ineficaz y agregar carga administrativa.</p> | <p>1.- Analizar la experiencia de contar con dos sistemas con objetivos medioambientales similares.</p> <p>2.- Promover una mayor sinergia entre ambos.</p>   |
| <p>1.- Los costes de aplicación de la condicionalidad no están suficientemente cuantificados.</p> <p>2.- Sería necesario evaluar los costes agregados de la condicionalidad para la Comisión, EEMM y productores.</p>   | <p>1.- Desarrollar una metodología para medir los costes de la condicionalidad.</p>   |
| <p>1.- La aplicación de las sanciones varía significativamente entre EEMM.</p>  | <p>1.- Fomentar una aplicación más uniforme de las sanciones en la UE.</p> <p>2.- Seguir aclarando los conceptos de gravedad, alcance, reiteración e intencionalidad.</p>   |

## Documentos consultados

---

[Assessing farmers' costs of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety](#)

[Comisión Europea-Condicionidad](#)

[Commission Staff Working Document: Review of greening after one year](#)

[Condicionidad. Plan nacional de controles y criterios para la aplicación de penalizaciones](#)

[FEGA-Condicionidad](#)

[Informe anual de actividad de 2014 de la DG Agricultura Desarrollo Rural. Anexo 10, parte 6, Condicionidad](#)

[Informe de actividad del FEGA 2019](#)

[Special Eurobarometer 440: Europeans, Agriculture and the CAP](#)



Coalición Por Otra PAC

[www.porotrapac.org](http://www.porotrapac.org)  
contacto@porotrapac.org

