

POR
OTRA
PAC

**EL RÉGIMEN DE PAGO BÁSICO PARA
AGRICULTORES FUNCIONA DESDE EL PUNTO
DE VISTA OPERATIVO, PERO TIENE UNA
REPERCUSIÓN LIMITADA EN LA
SIMPLIFICACIÓN, LA ORIENTACIÓN Y LA
CONVERGENCIA DE LOS NIVELES DE AYUDA**



Coalición Por Otra PAC 2021

Síntesis del Informe Especial 10/2018: El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda (<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=45158>)

Agradecimientos a Montserrat Escutia Acedo, por su gran trabajo.

RESUMEN

La reforma de la Política Agraria Común (PAC) de 2013 introdujo un nuevo Régimen de Pago Básico (RPB) para los productores y productoras, que se aplica en 18 Estados Miembros (EEMM) incluido España¹. El RPB, al igual que su antecesor, el Régimen de Pago Único (RPU), tiene como finalidad ofrecer una ayuda básica a la renta y contribuir de este modo a la producción viable de alimentos en la UE sin distorsionar las decisiones relativas a la producción. Supone para la UE un gasto anual durante el periodo 2014-2020 de 18.000 millones de €.

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) llega a la conclusión de que el RPB funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.

La introducción del RPB requirió importantes esfuerzos de las autoridades nacionales para calcular el pago que había de recibir cada beneficiario o beneficiaria pero, en general, los pagos no estaban afectados por errores materiales. Sin embargo, en 2017 algunos casos los valores de los derechos del RPB eran inexactos, se habían calculado únicamente de manera provisional o se basaban en estimaciones.

La Comisión Europea facilitó a los EEMM amplias orientaciones en este proceso, pero estos no siempre interpretaron las reglas de cálculo específicas de manera coherente y no facilitaron toda la información sobre el seguimiento a la Comisión.

Uno de los principios rectores de la reforma de la PAC de 2013 fue la simplificación, pero las reglas y opciones de cálculo del RPB elegidas por los EEMM no siempre lo propiciaron y a veces aumentaron la complejidad.

La reforma de la PAC de 2013 introdujo una lista negativa², destinada a excluir a aquellos beneficiarios cuya actividad principal no fuera la producción agraria (aeropuertos, servicios ferroviarios, etc.). El uso de esta lista solo resultó parcialmente eficaz y representó una importante carga administrativa para los organismos pagadores. A partir de 2018, los EEMM pudieron decidir si reducir los criterios mediante los cuales los solicitantes pueden demostrar su situación de “agricultores activos”, o suspender la aplicación de la “lista negativa”. España decidió seguir aplicándola.

La reforma también amplió las categorías de superficies subvencionables, y permitió a los EEMM tomar medidas para reducir el riesgo de solicitudes especulativas.

La reforma de la PAC de 2013 supuso un intento de lograr niveles de ayuda por hectárea más equitativos. Todos los derechos de pago activados en 2019, en un EEMM o en una región, debían de tener un valor unitario uniforme. Sin embargo, sólo seis de los 18 EEMM eligieron esta opción. Al

¹ Los países que se incorporaron a la UE en 2004 o 2007 aplican un régimen similar pero transitorio conocido como régimen de pago único por superficie (RPUS).

² La lista negativa es un listado de actividades que no pueden acogerse al pago básico: aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de aguas, servicios inmobiliarios e instalaciones deportivas y recreativas permanentes. España la ha mantenido y se recoge en el anexo III del [Real Decreto 1075/2014](#).

resto, se les permitió tomar en consideración factores históricos en el cálculo del valor de los derechos de pago. Las opciones elegidas por los EEMM han afectado significativamente al grado de redistribución de las ayudas, permitiendo que algunos productores conserven niveles especialmente elevados derivados de derechos históricos.

Como es un régimen vinculado esencialmente a la superficie, las ayudas en virtud del RPB tienden a favorecer a las explotaciones de mayor tamaño. Esto aumenta la capitalización de las ayudas en precios de la tierra, lo que beneficia a los propietarios de superficie agraria.

El objetivo del Tratado de la UE *-garantizar un nivel de vida justo para los agricultores-* y el objetivo general de la PAC *-producción viable de alimentos y rentas de los productores y productoras-* no se han materializado aún a metas mensurables, y no existe una base de referencia con la que comparar los resultados conseguidos.

El TCE formula una serie de recomendaciones para la Comisión Europea en relación con el cálculo y la asignación y de los derechos del RPB. Respecto al desarrollo de sus propuestas para el próximo período de programación (2021-2027), recomienda que la Comisión analice los factores que afectan a la renta de todos los grupos de productores y que vincule desde un principio las medidas propuestas a objetivos operativos adecuados y a niveles de referencia con los que se pueda comparar el rendimiento de las ayudas.

Índice

1. Introducción - **pág. 1**
2. Alcance y enfoque de la fiscalización - **pág. 4**
3. Observación 1: Los sistemas de control de los EEMM mitigan en gran parte el riesgo de errores en el cálculo y la asignación de los derechos del RPB, pero las opciones nacionales podrían plantear problemas específicos a algunos organismos pagadores - **pág. 5**
4. Observación 2: La Comisión ha apoyado adecuadamente la introducción del RPB, pero podría haber exigido más a los organismos de certificación - **pág. 6**
5. Observación 3: Algunas reglas y opciones seleccionadas por los EEMM podían acentuar la complejidad y aumentar la carga para las administraciones nacionales - **pág. 7**
6. Observación 4: Las nuevas normas tenían como finalidad mejorar la orientación de las ayudas, pero solo resultó parcialmente eficaz - **pág. 8**
7. Observación 5: La reforma de la PAC de 2013 tenía como finalidad un reparto más uniforme de las ayudas por hectárea, y sigue siendo difícil establecer la eficiencia de las ayudas en virtud del RPB a las rentas de los agricultores - **pág. 10**
8. Conclusiones y recomendaciones - **pág. 13**

1. Introducción

Antes de 1992, la Política Agraria Común (PAC) era una política centrada en apoyar precios garantizado para los productos agrarios, lo que acarrió una importante sobreproducción. La reforma de la PAC de 1992 obligó a las explotaciones de mayor tamaño a retirar de la producción una parte de sus tierras. Para compensar las pérdidas de renta previstas, los productores y productoras recibieron pagos directos vinculados a las superficies sembradas o al número de animales.

La reforma de la PAC de 2003 introdujo el sistema de ayuda a la renta relacionado con la superficie agraria, a través del Régimen de Pago Único (RPU), y con la reforma de 2013 se continuó con el sistema de ayudas disociadas. Se introdujo una nueva estructura de pagos directos, que consistía en el Régimen de Pago Básico (RPB), un pago para prácticas agrarias beneficiosas para el clima y el medio ambiente (*greening*) y ayudas para jóvenes agricultores y ganaderos.

El RPB entró en vigor en el año de solicitud 2015 y actualmente lo aplican 18 Estados Miembros (EEMM), incluida España. **Es el mayor régimen de ayudas directas de la UE a productores y productoras, con un presupuesto de alrededor de 18.000 millones de euros anuales**, y se financia en su totalidad con cargo al presupuesto de la UE.

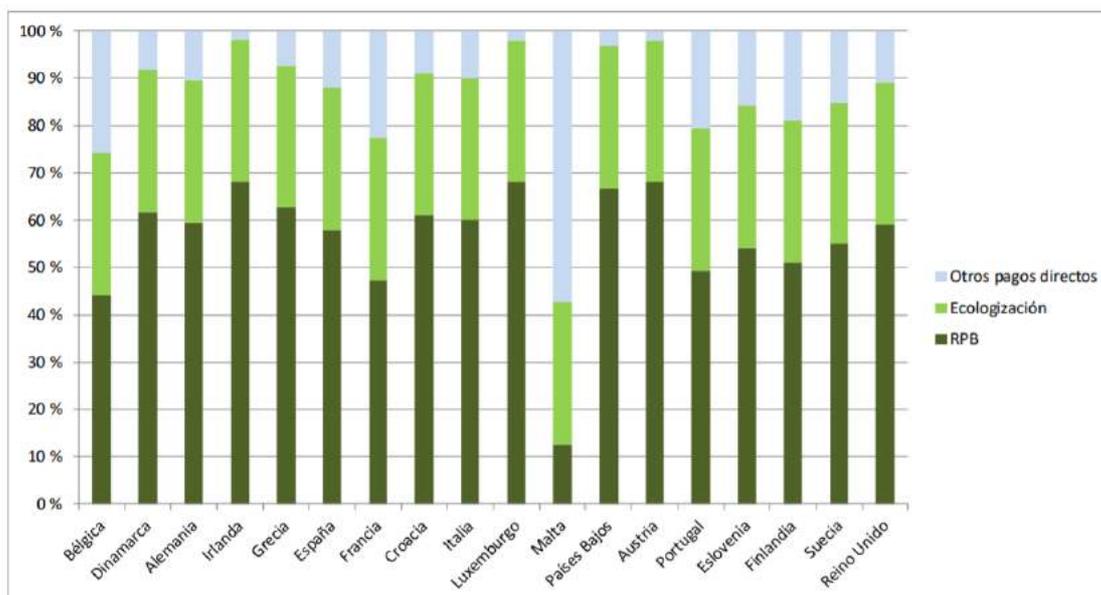


Figura 1: Proporción de ayudas del RPB en los pagos directos de la UE por cada EEMM en 2015. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El pago de las ayudas está supeditado al mantenimiento de las superficies agrarias en un estado adecuado para pasto o cultivo. De este modo contribuye a preservar el potencial de producción agraria de la UE y evitar el abandono de la tierra.

1.1 Elementos claves del Régimen de Pago Básico

Las ayudas en virtud del RPB están supeditadas a la posesión de derechos de pago ligados a una superficie agraria subvencionable (“activación”). El valor total máximo de todos los derechos del RPB en una determinada región o EEMM está incluido dentro de un límite presupuestario fijo.

La admisibilidad para acogerse al RPB (y la posesión de derechos del mismo) constituye también un requisito previo para que los productores y productoras reciban otros pagos directos, como por ejemplo el *greening*. Esto significa que una asignación incorrecta de los derechos del RPB (tanto en cuanto a su valor como a su número) también afecta a la exactitud de los pagos con arreglo a otros regímenes de ayuda directa.

A partir de 2015 para garantizar que las ayudas se orientaban mejor a “productores activos”, las empresas con un negocio cuya finalidad no era la producción agraria debían demostrar que sus actividades agrarias eran “significativas”, además de otros requisitos que los EEMM podían imponer.

En virtud del anterior RPU, los valores de los derechos de pago en la mayoría de los EEMM dependían del valor de los pagos de las ayudas históricas asociadas a la producción, normalmente el promedio recibido entre 2000 y 2002. Por ello los niveles de ayuda individuales por hectárea podían variar significativamente entre los productores.

La reforma de la PAC de 2013 tenía como finalidad eliminar o, al menos, reducir con el tiempo estos componentes históricos, y aproximarlos a valores uniformes por hectárea, a más tardar, en 2019 (“convergencia interna”). A fin de evitar consecuencias financieras perjudiciales para los productores y productoras, los EEMM mantuvieron un componente histórico en el valor de los derechos de pago, con posterioridad a 2019, a ser revisado en la próxima reforma de la PAC (2021-2027).

Los EEMM podían elegir tres modelos básicos para determinar el valor de los derechos del RPB:

Tipo uniforme en 2015
Todos los derechos del RPB en un Estado miembro (o región) tienen el mismo valor.
Convergencia plena hacia un tipo uniforme para 2019 (o 2020)
Los agricultores reciben derechos del RPB sobre la base de su importe de referencia individual de 2014. Para 2019 este valor se ajustará a un tipo uniforme.
Convergencia parcial para 2019
Los Estados miembros debían garantizar que, antes de 2019, todos los derechos del RPB valdrían, como mínimo, el 60 % del respectivo valor unitario medio nacional o regional. Este incremento del valor es financiado por los agricultores que poseen derechos del RPB de valor superior a la media. Los Estados miembros podían limitar las reducciones de los derechos del RPB de estos agricultores en un 30 %.

Tabla 1: Modelos básicos para determinar el valor del RPB. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.2 Cálculo y asignación de los derechos del RPB

2. Alcance y enfoque de la fiscalización

La fiscalización del TCE buscaba responder a la siguiente pregunta de auditoría principal:

¿Han encauzado adecuadamente la Comisión y los EEMM el Régimen de Pago Básico para los agricultores y ganaderos?

Para ello el TCE comprobó:

- Los sistemas de control de los EEMM de los derechos de pago.
- El apoyo, la supervisión y fiscalización de la Comisión.
- Si la introducción del RPB supuso una simplificación.

La metodología llevada a cabo fue:

- Una encuesta a los 18 EEMM que habían introducido el RPB.
- Visitas a la Comisión y a 6 EEMM, incluido España.
- El control de una muestra de 400 expedientes de derechos de pago de productores.

3. Observación 1: Los sistemas de control de los EEMM mitigan en gran parte el riesgo de errores en el cálculo y la asignación de los derechos del RPB, pero las opciones nacionales podrían plantear problemas específicos a algunos organismos pagadores

La mayoría de los EEMM hizo frente a la problemática presente y, en general, los pagos a los productores y productoras no estaban afectados por errores materiales. Sin embargo, en algunos casos, **los valores de los derechos del RPB eran inexactos, se calcularon solo provisionalmente o estaban basados en estimaciones.**

Los EEMM tuvieron que enfrentarse a una serie de desafíos para implementar el RPB:

- Comprobar los derechos de los y las solicitantes, es decir, si habían sido beneficiarios de ayudas directas en 2013 y si eran “agricultores activos” en 2015.
- Establecer el importe de referencia individual de cada productor o productora.
- Determinar la superficie agraria admisible de cada productor y productora para 2015.
- Establecer el valor de los derechos del RPB para el período comprendido entre 2015 y 2019 tras realizar todos los controles y cálculos.
- Informar a los productores y productoras afectados a finales de 2015.
- Pagar el RPB y otras ayudas directas antes del 30 de junio de 2016.

4. Observación 2: La Comisión ha apoyado adecuadamente la introducción del RPB, pero podría haber exigido más a los organismos de certificación

En general, la Comisión supervisó bien el proceso de aplicación, y facilitó orientaciones detalladas, pero los EEMM no facilitaron toda la información de seguimiento.

Debido a la gran variedad de opciones prevista por la legislación de la UE para los EEMM, las disposiciones resultaron más complejas, lo que acarreó riesgo de mala interpretación o ambigüedad.

Desde 2014, la Comisión ha facilitado más de 400 notas orientativas pero, pese a las aclaraciones facilitadas, los EEMM no siempre interpretaron las reglas de cálculo específicas de manera coherente.

En general, las propias auditorías de la Comisión obtuvieron buenos resultados pero podría haber exigido más a los organismos de certificación.

La Comisión había iniciado a tiempo la auditoría de la aplicación del RPB en los EEMM, que obtuvo buenos resultados, aunque la falta de recursos les impidió efectuar todas las fiscalizaciones sobre el terreno según lo previsto. Debido a la programación temprana de la mayoría de las visitas, **la Comisión tampoco pudo evaluar la calidad del examen realizado por los organismos de certificación del cálculo de los derechos del RPB.**

La Comisión especificó en sus directrices para los organismos de certificación que **sus controles también debían incluir una evaluación de los procedimientos en vigor** para garantizar la asignación correcta de los derechos del RPB. Sin embargo, no daban más detalles sobre los controles que debían efectuar los organismos de certificación para comprobar la exactitud de los cálculos. Tampoco especificaban la función de los organismos de certificación, en caso de que el cálculo de los derechos del RPB implicara a otros organismos distintos de los organismos pagadores.

5. Observación 3: Algunas reglas y opciones seleccionadas por los EEMM podían acentuar la complejidad y aumentar la carga para las administraciones nacionales

Los EEMM podían, con arreglo a criterios objetivos, **establecer distinciones en su territorio y aplicar el RPB por regiones**.

España introdujo 50 nuevas regiones del RPB, definidas por las autoridades nacionales, en función de características agronómicas y de su uso de la tierra en 2013. Estas regiones abarcaban casi 316 comarcas agrarias, lo que significa que la superficie perteneciente a una única región del RPB podía estar repartida en varias comarcas y comunidades autónomas del territorio. **Este proceso de regionalización se ajustaba al marco jurídico de la UE, pero complicó la gestión de las tierras**. Los productores y productoras solo podían utilizar sus derechos en la región en la cual se asignaron inicialmente, lo que podía afectar a parcelas agrarias del mismo pueblo.

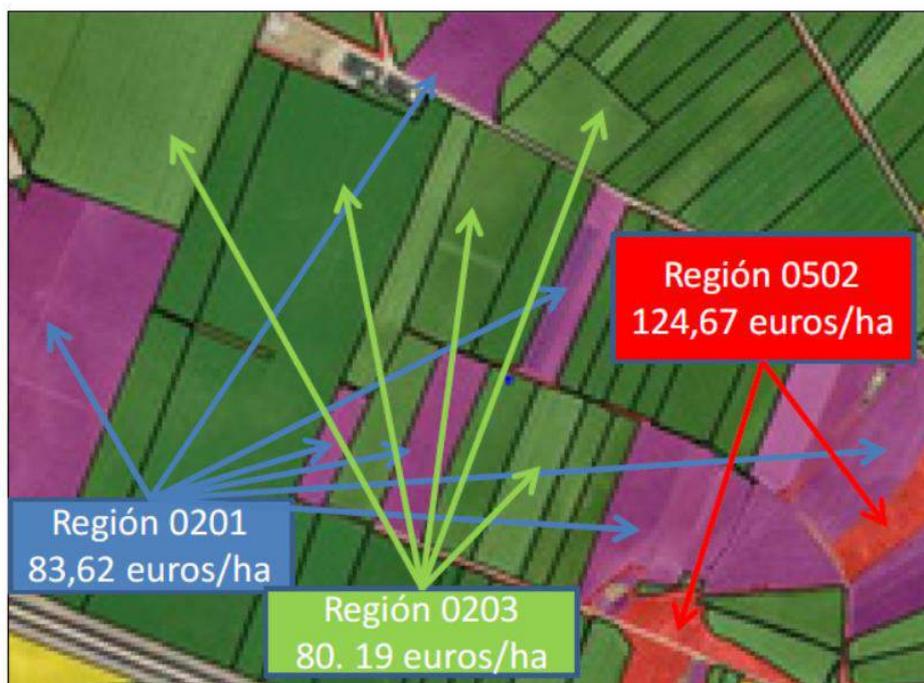


Figura 3: Ejemplo de distribución de RPB por regiones en España. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Hubo otros aspectos, como **la definición de superficies admisibles, que aumentaron la complejidad**. Como norma general, toda superficie ocupada por tierras de cultivo, pastos permanentes y cultivos permanentes puede optar al RPB. Además, para proteger determinados elementos paisajísticos, como setos, charcas, zanjas, árboles en línea, en grupos o aislados, las lindes de campo o las terrazas, los EEMM podían decidir que también podían optar a la asignación de derechos de pago del RPB. Sin embargo, con arreglo a las normas del pago de *greening*, los EEMM podían definir otros elementos paisajísticos como “Superficies de Interés Ecológico”, que no podían optar al RPB.

6. Observación 4: Las nuevas normas tenían como finalidad mejorar la orientación de las ayudas, pero solo resultó parcialmente eficaz

La reforma de la PAC de 2013 tenía como finalidad una mejor orientación de las ayudas directas de la UE a los verdaderos productores y productoras, y **presentaba el concepto de los llamados “agricultores activos”**. Introducía requisitos adicionales de admisibilidad obligatorios para personas que principalmente cultivan tierra mantenida en un estado adecuado para pastos o cultivo y **personas con actividades empresariales cuyo principal objeto empresarial no fuera la agricultura, a partir de una lista negativa** que podía incluir aeropuertos, instalaciones deportivas, inmobiliarias, etc. Este bloque podría ser readmitido, siempre y cuando pudiera demostrar que sus actividades agrarias eran “*no insignificantes*”.

Las nuevas normas permitían a los EEMM eximir de controles a los solicitantes de un máximo de 5.000€ en pagos directos anuales (1.250€ en España).

Dado que el RPB estaba disociado de la producción agraria, no era posible exigir que los productores y las productoras tuvieran que obtener una renta agraria para poder optar a las ayudas. En principio, **los beneficiarios podían externalizar todas las actividades agrarias de su tierra a terceros sin perder su situación como “agricultores activos”**.

España logró buenos resultados identificando solicitantes sin actividad agraria o con una actividad agraria de carácter marginal, basándose en registros mercantiles o fiscales³. Pero, en general, todos los EEMM tenían dificultades para identificar adecuadamente a los solicitantes, en los que debían comprobar su situación como “agricultores activos”.

Según las opciones elegidas por los EEMM, el número de solicitantes sujeto a controles sobre la importancia de su actividad agraria podía variar significativamente. Aquellos solicitantes incluidos en la lista negativa⁴ y situados por encima del límite podían aportar pruebas de que (a) sus pagos directos suponían al menos el 5% de su renta no agraria del ejercicio fiscal más reciente, (b) su principal objeto empresarial era la agricultura, o (c) sus actividades agrarias no eran insignificantes. Esto podía representar **una importante carga administrativa**.

Los criterios que adoptaron los EEMM además podían dar pie a **diferencias de trato de los solicitantes en situaciones comparables**, ya que las autoridades nacionales interpretaron la legislación de la UE de manera diferente. Por ejemplo, en Italia se incluyó a las entidades públicas en la lista negativa. O también, el trato que se daba para las escuelas de equitación era distinto en función de los distintos países.

A partir de 2018, los EEMM pudieron decidir simplificar los criterios o dejar de aplicar la “lista negativa”. La Comisión propuso permitir a los EEMM un mayor margen de discreción en la

³ En 2015 se recibieron 35.000 solicitudes menos que en 2014.

⁴ Se puede consultar la lista negativa de España en el anexo III del [Real Decreto 1075/2014](#).

aplicación de la definición de “agricultor activo”, por la preocupación de que las dificultades y los costes administrativos (derivados de aplicar la cláusula de agricultor activo) superen el beneficio de excluir a un número muy limitado de beneficiarios inactivos de los regímenes de ayudas directas. España actualmente sigue aplicando una lista de actividades excluidas de la definición de “agricultor activo”.

Las nuevas normas ampliaron las categorías de suelo respecto de las que se pueden pagar ayudas y permitieron a los EEMM adoptar medidas para reducir el riesgo de solicitudes especulativas, pero también generaron difíciles problemas de aplicación.

En virtud del RPU, los inversores podían adquirir derechos de pago de alto valor y declararlos junto con suelo de poco valor, que solo requería un mantenimiento mínimo o ningún mantenimiento. **Esto propiciaba que las ayudas a la renta de la UE se pagaran a personas sin actividad agraria.**

En España, grandes superficies de pastos permanentes estuvieron sin utilizarse durante muchos años, antes de la reforma de 2013. Entonces, existía el riesgo de que los solicitantes empezaran a declarar este suelo, con la única finalidad de recibir derechos del RPB, aunque no hubieran realizado ninguna actividad agraria en el mismo. Para evitarlo, las autoridades españolas decidieron asignar derechos del RPB basados en el suelo por el que se solicitaron ayudas en mayo de 2013 (o sea, antes de que los solicitantes pudieran familiarizarse con la reforma de la PAC de 2013), si dicha superficie era de menor tamaño que en 2015.

Para determinar que en un suelo hay actividad agraria, la mayoría de los EEMM habían definido una actividad anual mínima regular, como el pastoreo o, de manera alternativa, la siega, que fuera adecuada para mantener el potencial agrario del suelo o prevenir el deterioro de los hábitats. Los EEMM también podían determinar las características que debe cumplir una superficie agraria para que pueda considerarse que esta se mantiene en un estado adecuado para una actividad agraria pero la definición de características específicas resultó difícil.

Las superficies situadas en regiones con condiciones climáticas especiales o mala calidad del suelo, pueden no requerir actividades regulares específicas para mantener su potencial agrario. Además, **era difícil distinguir entre superficies naturalmente mantenidas y superficies abandonadas.**

Las nuevas normas también permitían a los EEMM asignar derechos en virtud del RPB a superficies agrarias en las que no predominaba el pasto u otro cultivo herbáceo. Estos podían ser pastos arbolados o brezales para pastos, a condición de que los productores y productoras usaran tradicionalmente dicha superficie para el pastoreo de animales. Normalmente, el pasto es la única actividad que puede mantener dicha superficie en buenas condiciones. No obstante, supeditar las ayudas a la posesión de animales no se ajustaría al carácter dissociado del RPB.

7. Observación 5: La reforma de la PAC de 2013 tenía como finalidad un reparto más uniforme de las ayudas por hectárea, y sigue siendo difícil establecer la eficiencia de las ayudas en virtud del RPB a las rentas de los agricultores

La reforma de la PAC de 2013 se concibió como un intento por lograr unas ayudas por hectárea más uniformes, pero la mayoría de los EEMM ha elegido la opción de la convergencia parcial.

El objetivo era lograr niveles de ayuda más equitativos. En 2019 todos los derechos de pago activados en un EEMM o en una región deberían tener un valor unitario. Se permitió a los EEMM tomar en consideración factores históricos para calcular el valor de los derechos de pago que debían tener los agricultores en 2019.

La transición hacia un modelo del RPB de tipo uniforme podría acarrear una importante redistribución de las ayudas a los productores y las productoras, y a los sectores agrarios.

Por eso, **11 EEMM optaron por un modelo de convergencia parcial**. Este modelo debería garantizar que, para el año 2019, todos los derechos del RPB deberían tener un valor unitario de, al menos, el 60% del promedio nacional o regional. El TCE constató que **los productores y productoras estaban pudiendo retener niveles especialmente elevados de ayudas resultantes de la producción pasada**.

El modelo español del RPB se basa en el potencial agrario regional y toma en consideración factores como el tipo de superficie o cultivo en 2013. La división en 50 regiones dio lugar a 50 valores unitarios diferentes para 2019, que oscilaban entre los 60 y los 1.430€. Los importes redistribuidos, en virtud de la convergencia entre 2015 y 2019, representan solo el 5,9 % del límite del PRB en España.

Para los productores y productoras en situaciones comparables, **existe el riesgo de que haya niveles significativamente diferentes de ayudas y, por tanto, puedan tener un efecto negativo en las condiciones de competencia**, interfiriendo con la concepción “común” de la PAC.

Estado miembro	Región	Región del RPB	Promedio del valor de 2015 de un derecho del RPB (euros) ¹⁾	Proporción del RPB en los pagos directos de la UE
Bélgica	Flandes	1	235	59 %
	Valonia	1	122	32 %
Dinamarca		1	201	62 %
Alemania		13 ²⁾	155-192	60 %
Irlanda		1	183	68 %
Grecia		3	258 / 314 / 386	63 %
España		50	60-1 430	58 %
Francia		2	135 ³⁾ - 144	47 %
Croacia		1	79	61 %
Italia		1	229	60 %
Luxemburgo		1	185	68 %
Malta		1	76	13 %
Países Bajos		1	289	67 %
Austria		1	200	68 %
Portugal		1	99	49 %
Eslovenia		1	165	54 %
Finlandia		2	110 / 126	51 %
Suecia		1	127	55 %
Reino Unido	Inglaterra	3	45 / 170 / 172	68 %
	Irlanda del Norte	1	235	68 %
	Escocia	3	14 ³⁾ / 51 ³⁾ / 141 ³⁾	60 %
	Gales	1	121	58 %

¹⁾ En los Estados miembros que no aplican un tipo uniforme por hectárea, los valores individuales pueden desviarse significativamente de los valores recogidos en el cuadro.

²⁾ Una región para 2019.

³⁾ Valores provisionales.

Tabla 2: Promedio de valores de 2015 de los derechos de pago del RPB. Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Sigue siendo difícil establecer la eficiencia de las ayudas del RPB a la renta de los agricultores y ganaderos

En 2018, el TCE aún no había podido evaluar todos los efectos de la reforma de la PAC de 2013 en la renta y en la viabilidad de las explotaciones. Pero, por anteriores informes, ha podido constatar que **un sistema vinculado exclusivamente a la superficie provoca un incremento del precio de mercado de la superficie agraria y de los arrendamientos de tierra**. Una proporción importante de las ayudas del RPB beneficia a los propietarios de superficie agraria. Además **tiende a favorecer a las explotaciones de mayor tamaño**, que pueden obtener economías de escala más que las explotaciones de menor tamaño.

El RPB tiene limitaciones inherentes. **Se paga independientemente de si el productor o productora tiene una renta baja o alta y, por tanto, de si puede necesitar ayudas públicas o no, e independientemente del tipo de uso de la tierra y de los costes conexos al mismo**. Se sabe muy poco de las rentas de los productores y productoras que no proceden de la actividad agraria, para evaluar si las ayudas concedidas son o no adecuadas. Algunos EEMM, como España, decidieron

asignar derechos del RPB basados en las características agronómicas o socioeconómicas de las regiones y otros, como Francia, excluir de la asignación a aquellas superficies cuando consideraron que sus productores y productoras, en general, no tenían necesidad especial de ayudas del RPB (como las parcelas de viñedos).

El objetivo del Tratado Fundacional de la UE de garantizar un nivel de vida equitativo para los productores y productoras, y el objetivo general de la PAC de conseguir una producción alimentaria viable, vinculada directamente al RPB, **no se han definido ni trasladado claramente a objetivos mensurables**, y no existe una base de referencia con respecto a la cual se puedan medir la eficacia y la eficiencia de las ayudas para mejorar la renta de los productores y productoras. Además, **sigue siendo difícil evaluar el rendimiento de las ayudas, así como la posibilidad de consecución de los objetivos mediante otra distribución de ayudas que entrañe un menor coste presupuestario.**

8. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendación del TC. La Comisión debería:
<p>1.- El RPB funciona desde un punto de vista operativo, pero tiene efectos limitados en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda.</p> <p>2.- En varios EEMM, los valores de los derechos del RPB se calcularon solo de manera provisional, basándose en estimaciones o con errores de cálculo.</p>	<p>Garantizar la aplicación adecuada de los controles clave por los EEMM, y que estos corrijan los derechos del RPB cuyos valores estén significativamente afectados por la no aplicación de las normas pertinentes o por la ausencia de información actualizada sobre el uso de la tierra.</p>
<p>1.- La Comisión ha supervisado bien la aplicación del RPB, pero no siempre pudo garantizar una interpretación coherente de las complejas reglas de cálculo.</p> <p>2.- Algunos EEMM no habían presentado debidamente la información clave.</p> <p>3.- Las propias auditorías de la Comisión obtuvieron buenos resultados, pero esta podría haber exigido más a los organismos de certificación en la comprobación de los controles clave de la asignación de los derechos del RPB y de la exactitud del cálculo anual de los derechos del RPB</p>	<p>1.- Valorar opciones para la futura legislación que le permita hacer cumplir la transmisión de información clave sobre la aplicación de los regímenes de ayudas directas.</p> <p>2.- Aclarar las funciones respectivas de la Comisión y de los organismos de certificación en la comprobación de la existencia de controles clave eficaces y el cálculo centralizado de los derechos del RPB.</p>
<p>1.- El cálculo de los derechos de pago aumentó la carga de las administraciones nacionales. Esto no contribuyó a alcanzar el objetivo general de la simplificación.</p> <p>2.- La aplicación de las normas sobre “agricultores activos” solo fue parcialmente eficaz, dio lugar a una importante carga administrativa y puede provocar una diferencia de trato de solicitantes similares.</p> <p>3.- La reforma de la PAC de 2013 amplió las categorías de superficies respecto de las que se pueden pagar ayudas y permitió adoptar medidas para reducir el riesgo de solicitudes especulativas.</p> <p>4.- La reforma de la PAC de 2013 supuso un intento de lograr niveles de ayuda por hectárea más equitativos pero se permitió a los EEMM tomar en consideración factores históricos en el cálculo del valor de los derechos de pago.</p> <p>5.- Los productores pueden retener niveles especialmente elevados de ayudas derivados de los niveles anteriores de las subvenciones.</p> <p>6.- La convergencia hacia tipos más uniformes por hectárea tuvo un importante impacto en la distribución de las ayudas</p>	<p>1.- Evaluar la situación de todos los grupos de agricultores y ganaderos en relación con la renta y analizar su necesidad de ayudas a la renta en función de diversos factores.</p> <p>2.- Vincular desde un principio las medidas propuestas a objetivos operativos adecuados y a valores de referencia con los que se pueda comparar el rendimiento de las ayudas.</p>

<p>entre los productores y productoras. El RPB tiende a favorecer a las explotaciones de mayor tamaño.</p> <p>7.- El RPB beneficia a los propietarios de superficie agraria.</p> <p>8.- Las ayudas en virtud del RPB constituyen una fuente significativa de ingresos para numerosos productores y productoras pero no se basa en un análisis de la situación general de su renta.</p> <p>9.- El objetivo del Tratado de la UE y los objetivos generales de la PAC no se han traducido aún en metas mensurables, y no existe una base de referencia con la que comparar los resultados conseguidos.</p>	
---	--

Documentos consultados

[Comisión Europea: Evaluation of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"](#)

[Comisión Europea. The Impact of the 2013 CAP Reform on the Decoupled Payments' Capitalization into Land Values](#)

[Comunicación de la Comisión: COM\(2017\) 713 final. El futuro de los alimentos y de la agricultura](#)

[Fondo Español de Garantía Agraria \(FEGA\): Criterios para el cumplimiento de la figura de agricultor activo y del control previo de la actividad agraria 2017](#)

[Fondo Español de Garantía Agraria \(FEGA\): Notas técnicas informativas sobre la PAC 2015-2020 Asignación de derechos de pago básico \(actualización 2020\)](#)

[Reglamento Delegado \(UE\) n °639/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014 , que completa el Reglamento \(UE\) n °1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común, y que modifica el anexo X de dicho Reglamento](#)

[Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 25/2016. Sistema de identificación de parcelas agrícolas: herramienta útil para determinar la admisibilidad de las tierras agrícolas, aunque su gestión podría mejorarse](#)

[Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 5/2011. Régimen de pago único \(RPU\): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera.](#)

[Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 8/2014: ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único?](#)

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



Coalición Por Otra PAC

www.porotrapac.org
contacto@porotrapac.org

