

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 14/2000

sobre la ecologización de la política agrícola común, acompañado de las respuestas de la Comisión

(presentado en virtud del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 CE)

(2000/C 353/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN		2
INTRODUCCIÓN	1-9	4
EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS ORGANIZACIONES COMUNES DE MERCADOS A PARTIR DE 1992	10-31	7
Cultivos herbáceos	10-16	7
Retirada de tierras	17-18	8
Ganadería	19-26	10
Las OCM fuera de la reforma Mac Sharry	27-31	12
EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS «MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO»	32-89	13
Planificación	37-70	14
Planificación por parte de la Comisión	37-50	14
Planificación por parte de los Estados miembros	51-70	18
Ejecución y control	71-81	26
Ejecución y control por parte de la Comisión	71-72	26
Ejecución y control por parte de los Estados miembros	73-81	26
Seguimiento	82-89	31
Seguimiento por parte de la Comisión	86-88	32
Seguimiento por parte de los Estados miembros	89	32
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90-102	32
ANEXOS I Y II		35
Respuestas de la Comisión		41

RESUMEN

La intensificación de la producción agraria, que se ha visto favorecida en parte por las elevadas ayudas de la política agrícola común (PAC) y en parte por las tendencias agronómicas, ha planteado problemas medioambientales que resultan preocupantes. El informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente sobre «El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI», publicado recientemente, proporciona un análisis detallado de los daños medioambientales causados por algunas prácticas agrícolas. El presente Informe del Tribunal trata de las deficiencias medioambientales de los cambios introducidos en las organizaciones comunes de mercados (OCM) de cultivos herbáceos y ganadería por la reforma de la PAC de 1992. Además, tiene en cuenta los problemas que surgieron al intentar lograr los beneficios medioambientales que las nuevas «medidas de acompañamiento» [Reglamento agroambiental (CEE) n° 2078/92 del Consejo y Reglamento de forestación (CEE) n° 2080/92 del Consejo] debían proporcionar.

Entre otros objetivos, la finalidad medioambiental de reducir los precios institucionales de los cultivos herbáceos (véanse los apartados 10 a 16) pretendía que el incentivo para la intensificación de la producción fuese menor. Sin embargo, esta pretendida reducción de los incentivos para unos métodos de producción más intensivos se vio mermada por las ayudas económicas por superficie, que compensan a los agricultores por las pérdidas de ingresos debidas a las reducciones de precios, la devaluación de algunas monedas nacionales frente al ecu y los elevados precios en el mercado mundial en los años posteriores a la reforma.

En el sector ganadero (véanse los apartados 19 a 26), la reforma introdujo una prima por animal vinculada a los límites de densidad de pastoreo, pero no se consiguió el objetivo de extensificar la producción. A pesar de limitar sus solicitudes de ayuda al número subvencionable, los productores continuaron teniendo todos los animales que deseaban. Además, la caída de los precios de los piensos, consecuencia de la de los cereales, favoreció la estabulación intensiva del ganado. La reforma tampoco resolvió los graves problemas de contaminación por nitratos en regiones de producción intensiva porcina y avícola debidos a una eliminación de residuos inadecuada. Los problemas se vieron agravados por la aplicación insatisfactoria de la Directiva comunitaria sobre nitratos por parte de los Estados miembros.

Por otra parte, las ayudas comunitarias continúan apoyando formas de producción agraria que tienen efectos secundarios perjudiciales para el medio ambiente, como la producción de tabaco, remolacha azucarera, leche, vino, frutas y hortalizas, lino y forrajes desecados artificialmente (véanse los apartados 27 a 30).

Entre las «medidas de acompañamiento» de los cambios realizados por la reforma de 1992 en las OCM figuraban: una medida agroambiental, con la finalidad de compensar a los agricultores por la utilización de técnicas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente aunque costosas, y una medida de forestación, cuyo fin era compensar a los agricultores por los gastos correspondientes y por una pérdida de ingresos agrícolas derivada de la plantación de árboles en sus tierras. Estas medidas introdujeron unos objetivos medioambientales explícitos en la PAC: la reducción de los efectos contaminantes de la agricultura para favorecer una extensificación de la agricultura beneficiosa para el medio ambiente, para contribuir a una gestión del campo compatible con el equilibrio medioambiental y para combatir el efecto invernadero.

Sin embargo, ni la Comunidad ni los Estados miembros asignaron los fondos comunitarios con arreglo a prioridades medioambientales preestablecidas (véanse los apartados 37 a 69). La Comisión no ha desplegado los recursos necesarios para aprobar los programas, lo que ha causado deficiencias en algunas aprobaciones y en la gestión de los programas. Por consiguiente, los fondos no se asignaron a las zonas con mayores problemas agroambientales y/o con mayor riesgo. En el ámbito agroambiental se introdujeron reglamentos de ejecución detallados al cabo de cuatro años solamente, y en el de la forestación éstos nunca llegaron a ver la luz.

La eficacia de algunos programas se ve obstaculizada por insuficiencias en su diseño. En algunos casos, los porcentajes de ayuda son demasiado bajos para incitar a los agricultores a utilizar técnicas agrícolas respetuosas con el medio ambiente; en otros, dado que los porcentajes de ayuda se basan en el coste medio para los agricultores del cumplimiento de los requisitos del programa, los agricultores recibieron porcentajes de ayuda que sobrepasaban ampliamente sus costes reales (véanse los apartados 54 a 60). Sólo debería concederse ayuda si los compromisos de los agricultores sobrepasan los niveles establecidos por la Directiva sobre nitratos y las buenas prácticas agrícolas. La incapacidad por parte de los Estados miembros de aplicar en su totalidad la

Directiva sobre nitratos y la falta de «códigos de buenas prácticas agrícolas» adecuados en lo que respecta a gran parte de las tierras agrícolas europeas crea el riesgo de una incompatibilidad local ampliamente extendida de las medidas agroambientales con el principio de «quien contamina, paga», recogido en el Tratado CE. En otras palabras: el contribuyente europeo debe pagar por costes que en realidad corresponderían a los agricultores. También existe una deficiente coordinación entre los diversos programas comunitarios que inciden en el rendimiento medioambiental de la agricultura (véanse los apartados 61 a 70).

Con respecto a la ejecución y el control de los programas (véanse los apartados 71 a 81), la política agroambiental precisa especialmente infraestructuras administrativas nacionales. Los problemas de control se derivan de las deficiencias existentes en la coordinación de las medidas agroambientales con el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) y de la incapacidad de hacer frente a los riesgos de control específicos causados por las medidas agroambientales y de forestación. Por ejemplo, resulta muy difícil verificar el cumplimiento por parte de los agricultores de los límites impuestos al uso de fertilizantes, una de las condiciones indispensables para recibir ayudas en la mayoría de los programas.

Durante la evaluación (véanse los apartados 82 a 89), la incapacidad de establecer objetivos cuantitativos y la ausencia generalizada de estudios de referencia de la situación del medio ambiente previa a la puesta en marcha de los programas tanto a escala comunitaria como en cada Estado miembro hacen que resulte difícil controlar los avances en el logro de objetivos medioambientales en función de criterios cuantificables armonizados desde el inicio de los programas.

Por lo que se refiere a las conclusiones y recomendaciones (véanse los apartados 90 a 102), la Comunidad todavía no ha logrado «ecologizar» significativamente la agricultura. Considerando los últimos cambios en la PAC recogidos en la Agenda 2000, que continúan la tendencia de dar prioridad al medio ambiente en la política agrícola, el Tribunal es del parecer que las actuales normas opcionales de «ecocondicionamiento» deberían haberse establecido como obligatorias en toda la Unión Europea.

Es preciso que los Estados miembros mejoren el diseño, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas. La Comisión debe mejorar la aprobación y seguimiento sobre el terreno de los programas, asegurándose de disponer de personal suficiente con la cualificación adecuada, a fin de desempeñar sus funciones de forma apropiada. Debería realizarse un análisis detallado de todas las medidas medioambientales importantes que afectan a la agricultura, con el fin de garantizar una mejor coordinación entre las distintas iniciativas comunitarias. Debería mejorarse la asignación de las ayudas comunitarias a zonas prioritarias y la lucha contra actividades perjudiciales.

INTRODUCCIÓN

1. El Tratado de Roma prevé en su artículo 33 [antigua letra a) del apartado 1 del artículo 39] ⁽¹⁾ que la PAC debería garantizar «[...] el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra». Debido a los crecientes costes de la mano de obra y al incremento de los precios de las tierras a raíz de la urbanización, los empleos agrícolas disminuyeron y los métodos de producción pasaron a ser más intensivos. Hasta los años ochenta del siglo XX, el elevado apoyo a los precios y otras ayudas vinculadas a la producción reforzaron estas tendencias y constituyeron unos incentivos importantes para la mecanización y el empleo habitual de productos agroquímicos (fertilizantes a base de nitratos y fosfatos, herbicidas, insecticidas y fungicidas). Cierto es que en la actualidad menos del 5 % de la población de la Unión Europea alimenta al 95 % restante. Sin embargo, el precio que hay que pagar es la concentración de la agricultura intensiva en zonas que ofrecen ventajas comparativas (por ejemplo: buena fertilidad del suelo, condiciones climatológicas favorables, gran proximidad a fuentes de suministros y mercados) y la tendencia a abandonar la agricultura en tierras marginales o en regiones alejadas. Ambas

tendencias constituyen un motivo de preocupación en cuanto al medio ambiente se refiere.

2. La concentración y la intensificación de la agricultura han llevado a una situación en la que el uso medio de fertilizantes nitrogenados alcanza las 34 toneladas por milla cuadrada en Alemania y en el Reino Unido en comparación con las 7,6 toneladas en los Estados Unidos ⁽²⁾, aunque la utilización de fertilizantes nitrogenados ha disminuido significativamente entre 1988 y 1992 (véase el cuadro 1). El suelo absorbe grandes cantidades de nitratos en los casos de elevada utilización de fertilizantes y de gran aplicación de fertilizantes de origen animal. Estos nitratos, debido a la pluviosidad natural y al aumento del regadío, penetran tanto en las aguas superficiales como en las subterráneas, lo que provoca una eutrofización que pone en peligro la vida acuática. La acumulación de nitratos por encima del límite de 50 mililitros por litro establecido por la Directiva comunitaria relativa al agua potable implica que no debe utilizarse esta agua para consumo humano, ya que unos niveles superiores podrían poner en peligro la salud humana. La contaminación del agua constituye una grave preocupación medioambiental, especialmente en las regiones que sufren de escasez de agua.

Cuadro 1

Consumo de fertilizantes artificiales
(por ejemplo a base de nitrógeno, fosfatos y potasio), 1988-1997

(en miles de toneladas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Unión económica belgo-luxemburguesa	416	412	396	373	347	326	320	315	325	297
Dinamarca	610	632	642	607	543	496	476	442	437	396
República Federal de Alemania (incluida la antigua RDA a partir de 1991)	3 108	2 972	3 073	3 120	2 906	2 758	2 789	2 862	2 814	2 733
Grecia	628	668	686	668	638	575	530	540	539	485
España	2 057	2 073	2 014	1 929	1 726	1 742	1 917	1 868	1 867	1 816
Francia	5 909	6 052	5 893	5 623	5 047	4 571	4 661	4 813	4 841	4 369
Irlanda	680	698	699	682	669	688	730	747	756	761
Italia	2 198	1 952	1 879	1 964	1 952	1 911	1 896	1 887	1 883	1 884
Países Bajos	641	617	573	560	550	532	530	517	508	496
Austria	328	315	305	300	282	264	258	247	253	234
Portugal	289	284	276	265	246	245	249	253	253	243
Finlandia	498	494	479	387	339	346	365	364	325	312
Suecia	391	372	345	297	286	321	326	318	302	307
Reino Unido	2 450	2 476	2 453	2 274	2 088	2 043	2 153	2 242	2 193	2 096
Unión Europea (EU-15)	20 203	20 017	19 713	19 048	17 618	16 815	17 200	17 414	17 298	16 385

Fuente: base de datos New Cronos de Eurostat; estadísticas sobre datos agrícolas.

⁽¹⁾ En el Tratado original, la referencia correspondiente es la letra a) del apartado 1 del artículo 31; en el Tratado de Roma, modificado por el Tratado de Amsterdam, la referencia correspondiente es el artículo 33.

⁽²⁾ Agra Europe, *Agriculture and the Environment Development of EU Agri-Environment Policy*, elaborado por B. Gardner de EPA Associates, Bruselas, 1999, p. 24.

3. Debido al cultivo excesivo, a la utilización de maquinaria pesada, etc., en algunas regiones la tierra ha sufrido una pérdida de contenido orgánico y de valiosos oligoelementos, en ciertos casos en tal medida que este proceso puede llegar a ser irreversible. La Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) declara que «existe una preocupación extendida de que los niveles pasen a ser inferiores a los que se precisan para contribuir a un suelo fértil y saludable estable, a pesar de que las pruebas relativas a unos niveles tan críticos son equívocas»⁽¹⁾. La calidad del suelo se ve además deteriorada por el aumento de regadío, que provoca la erosión del suelo. Por otra parte, los mismos productos agrícolas absorben elementos tóxicos procedentes principalmente de plaguicidas, pero también de fertilizantes, que podrían poner en peligro la salud humana y la fauna. Cabe señalar que siguen encontrándose en el medio ambiente rastros de DDT, cuyo uso se prohibió hace treinta años, tanto en productos animales como en humanos.

4. En el Tratado de la Unión Europea se reconoce que tanto la «agricultura» como el «medio ambiente» son ámbitos de competencia de la política comunitaria, y se exige la introducción de las prioridades medioambientales en las demás políticas de la Comunidad. En 1992, los requisitos del Tratado se tradujeron en objetivos políticos específicos en el quinto programa de acción medioambiental de la Comunidad (5º PAMA), titulado «Hacia un desarrollo sostenible». El 5º PAMA proporcionó un análisis detallado de los retos ambientales que afrontaba la Unión Europea, concentrándose en cinco sectores objetivo de la política comunitaria, uno de los cuales era la agricultura. La exigencia del Tratado relativa a que las cuestiones ambientales se tuviesen en cuenta en todas las actividades comunitarias planteaba un reto importante para los responsables de la PAC, quienes tradicionalmente se han concentrado en los objetivos económicos de la política agrícola. Sin embargo, tal y como puntualiza el 5º PAMA, «Las políticas destinadas a promover un desarrollo económico están condenadas, en último término, al fracaso si no incluyen la dimensión ambiental como componente integral [...]. Nuestro planeta requiere un determinado tipo de "inversiones" para mantenerse como ecosistema sano y asegurar un crecimiento económico sostenible a largo plazo»⁽²⁾.

5. El 5º PAMA formula una acusación general contra las prácticas agrícolas contemporáneas y llega a la conclusión de que «las prácticas agrarias de muchas regiones de la Comunidad han derivado en la explotación excesiva y la degradación de los recursos naturales de los que, en última instancia, depende la propia agricultura: el agua, el aire y el suelo [...]. En estas circunstancias, habrá que alcanzar un equilibrio más sostenible entre la actividad agraria y los recursos naturales del medio ambiente, lo cual es razonable desde el punto de vista no sólo ecológico, sino también agrario y económico»⁽³⁾. Para conseguirlo, el 5º PAMA establece

diversos objetivos de política comunitaria a medio y largo plazo, y especifica quién ha de cumplirlos y cómo (véase el *anexo I*). Por consiguiente, el 5º PAMA constituye un «punto de referencia» para valorar la actuación posterior de la Comunidad.

6. Al mismo tiempo que se aprobaba el 5º PAMA, se realizaba una importante reforma de la PAC bajo la presidencia del entonces Comisario de Agricultura de la Unión Europea, Ray Mac Sharry. La reforma, a pesar de estar inicialmente motivada por el exceso de producción y el aumento del gasto, tenía el mismo fin que la Directiva sobre nitratos de 1991: resolver algunos de los problemas medioambientales provocados por una intensificación inapropiada de la producción agrícola. La reforma introdujo en la PAC dos clases de cambios de signo ecológico: en primer lugar, el sostenimiento de precios disminuyó en las OCM de cultivos herbáceos y ganadería, y, en segundo lugar, se introdujeron nuevas «medidas de acompañamiento» orientadas al medio ambiente.

7. La más reciente reforma, la Agenda 2000, ha introducido otros cambios en la PAC que han continuado esta tendencia de dar prioridad al medio ambiente dentro de la política agrícola. Tal y como concluía el Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999, «el contenido de esta reforma garantizará que la agricultura sea un sector versátil, sostenible, competitivo y extendido por todo el territorio europeo, inclusive en las regiones con problemas específicos, que sea capaz de conservar el entorno rural, preservar la naturaleza y realizar una aportación clave a la vitalidad de la vida rural, además de responder a las inquietudes del consumidor y a sus exigencias de calidad y salubridad de los alimentos, la protección del medio ambiente y la salvaguardia del bienestar de los animales»⁽⁴⁾. La AEMA comentó que «las reformas de la Agenda 2000 prometen favorecer los avances actuales en este ámbito [...]. En términos generales, gracias a la reducción de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente y a la introducción de instrumentos económicos, los avances hacia la internalización en agricultura están bien encaminados, aunque se progresa lentamente»⁽⁵⁾. Sin embargo, la AEMA declara asimismo que «también se producen muchas distorsiones de mercado en el sector agrícola que promueven unas prácticas agrícolas dañinas. [...] Todavía se precisa una integración con efectos reales y a gran escala en el medio ambiente»⁽⁶⁾ (véanse extractos del Informe de la AEMA sobre el estado del medio ambiente europeo en el *anexo II*).

8. El presente Informe analiza el significado medioambiental de los cambios de política introducidos en las OCM por la reforma

⁽¹⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Europe's Environment: the Second Assessment*, Copenhague, 1998, p. 242.

⁽²⁾ Resolución del Consejo (93/C 138/01) (DO C 138 de 17.5.1993, p. 96).

⁽³⁾ *Ibid.*, pp. 15 y 37.

⁽⁴⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Berlín, 24 y 25 de marzo de 1999, apartado 20, citado en el *Bulletin Quotidien Europe* de 27 de marzo de 1999.

⁽⁵⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the EU at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 407.

⁽⁶⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the EU at the turn of the century*, Copenhague, 1999, pp. 406-407.

de la PAC de 1992 (véanse los apartados 10 a 31). Analiza también el significado de los problemas planteados en la consecución de beneficios medioambientales que debían aportar las «medidas de acompañamiento» (apartados 32 a 89). Para realizar esta auditoría, el Tribunal, ayudado por especialistas externos, ha examinado los programas y evaluaciones de los Estados miembros, la bibliografía de investigación especializada, los informes presentados por la AEMA, los trabajos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los informes de la Comisión y los estudios realizados para la Comisión por expertos medioambientales externos, así como los resultados de las propias auditorías anteriores de buena gestión financiera y de la declaración de fiabilidad realizadas por el Tribunal. Por lo que respecta al trabajo de campo, se han realizado varias visitas de auditoría a la Comisión, la AEMA, la OCDE, Alemania, España, Francia, Italia, Portugal, Austria y Finlandia para verificar la aplicación de las «medidas de acompañamiento» sobre el terreno y para cotejar la información recopilada de otras fuentes. Además, se han tenido en cuenta los resultados de auditorías paralelas realizadas por las

instituciones nacionales de control de Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

9. El cuadro 2 presenta un análisis de los gastos de la sección de Garantía del FEOGA. Este análisis revela un incremento constante, tanto en términos absolutos como relativos, de la asignación presupuestaria para las «medidas de acompañamiento» orientadas al medio ambiente. Cinco años después de la reforma y del 5º PAMA, representan el 4,5 % de los gastos totales de la sección de Garantía del FEOGA, a pesar de las cargas de la cofinanciación para los Estados miembros, que pueden alcanzar el 50 % de los gastos totales. Otros recursos comunitarios dentro de las principales OCM, de los Fondos Estructurales y de otras iniciativas comunitarias afectan también al rendimiento medioambiental de la agricultura, pero no es posible cuantificar su coste, ya que la parte dedicada a los aspectos agroambientales no está especificada como tal en los diversos sistemas de contabilidad de gestión de la Comisión.

Cuadro 2

Análisis de gastos del FEOGA por sector, 1993-1997 ⁽¹⁾

(en millones de ecus)

Sector o tipo de medida	1993 ⁽²⁾	1994 ⁽²⁾	1995	1996	1997 ⁽²⁾
Cultivos herbáceos	10 610,7	12 652,3	15 017,3	16 372,3	17 414,0
Azúcar	2 188,6	2 061,5	1 831,0	1 711,3	1 607,8
Aceite de oliva	2 468,1	1 819,5	812,5	2 007,7	2 196,0
Forrajes desecados y leguminosas en grano	532,0	378,4	342,0	365,2	367,4
Plantas fibrosas y gusanos de seda	860,6	863,5	876,1	831,6	906,9
Frutas y hortalizas	1 663,9	1 556,8	1 833,4	1 589,3	1 569,0
Vino	1 509,6	1 176,2	857,5	782,2	1 030,1
Tabaco	1 165,1	1 057,4	993,0	1 025,6	998,0
Otros productos vegetales	259,5	287,1	395,6	294,9	274,4
Productos lácteos	5 211,3	4 248,8	4 028,7	3 582,0	3 101,2
Carne de vacuno	3 986,3	3 466,6	4 021,1	6 687,0	6 580,4
Carne de ovino y caprino	1 800,4	1 279,8	1 780,9	1 321,2	1 424,9
Carne de porcino	200,9	416,3	143,3	124,4	478,8
Huevos y aves	290,9	239,6	200,5	138,7	78,7
Otras medidas en favor de los productos animales	134,8	117,3	114,7	116,1	94,4
Pesca	32,4	35,5	39,4	34,1	33,5
Otras medidas ⁽³⁾	1 838,5	1 557,2	1 727,6	1 614,7	1 305,3
Medidas agroambientales y de forestación	221,7	321,3	633,9	1 632,2	1 829,9
Medidas agroambientales y de forestación	0,6 %	1,0 %	1,8 %	4,2 %	4,5 %
Total gasto agrícola	34 975,3	33 582,4	35 648,5	40 230,4	41 290,7
Liquidación de cuentas de ejercicios anteriores	- 384,8	- 612,0	- 1146,7	- 1122,7	- 867,6
Total FEOGA-Garantía	34 590,5	32 983,1	34 501,8	39 107,7	40 423,1

⁽¹⁾ Los gastos proceden de las declaraciones de los Estados miembros en el marco del régimen de anticipos imputados por ejercicio presupuestario, de conformidad con el artículo 100 del Reglamento financiero; gastos contabilizados del 16 de octubre al 15 de octubre del ejercicio siguiente.

⁽²⁾ No incluidos los gastos efectuados relativos a los créditos prorrogados del ejercicio anterior.

⁽³⁾ Incluye el gasto «jubilación anticipada» [Reglamento (CEE) n° 2079/92] y las medidas de acompañamiento de «sistemas previos», a excepción de 1993.

EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS ORGANIZACIONES COMUNES DE MERCADOS A PARTIR DE 1992

Cultivos herbáceos

10. Aunque el apartado 5 del artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 1765/92 del Consejo exige que «los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para recordar a los solicitantes la necesidad de respetar la normativa medioambiental existente», la Comisión no ha efectuado el seguimiento de esta estipulación para comprobar su aplicación por parte de los Estados miembros. En la práctica, Italia no ha tomado tales medidas, y Bélgica y Portugal no han revelado al Tribunal de qué modo han aplicado esta estipulación de la legislación comunitaria.

11. Por lo que respecta a los cultivos herbáceos, la reforma redujo los precios institucionales e introdujo pagos directos en función de la superficie, con el objetivo medioambiental de reducir el incentivo aportado por las medidas de la PAC a la producción intensiva en la que se utilizan grandes cantidades de productos

agroquímicos ⁽¹⁾. Sin embargo, estos cambios se vieron compensados por otros factores. El efecto previsto de las reducciones de precios institucionales en los precios del mercado interno se vio mitigado por un aumento inesperado de los precios de mercado mundiales de los cereales. En algunos Estados miembros, los tipos de cambio del «ecu verde» fijados dentro del sistema agromoneuario reforzaron el mantenimiento de los precios. Los agricultores de Grecia, España, Italia y el Reino Unido experimentaron en consecuencia aumentos reales notables en los precios entre 1992 y 1995, sin tener en cuenta los aumentos de los costes de los insumos importados (véase el cuadro 3). La incapacidad de la Comunidad de contrarrestar esta evolución provocó que la reforma no tuviese un efecto significativo y continuado en la utilización de fertilizantes artificiales por parte de los agricultores, como ha observado la Comisión: «un examen más detallado de los datos revela que, aunque el uso de abono nitrogenado disminuyó entre 1985 y 1995 en los Quince, tanto en términos de volumen como de porcentaje de aplicación (kilogramos por hectárea), la disminución más importante en el porcentaje de aplicación se produjo entre 1989 y 1992» ⁽²⁾. Desde entonces, la cantidad utilizada ha permanecido relativamente estable (véase el cuadro 1). En su Informe, la AEMA identifica incluso un aumento gradual del uso de abono nitrogenado después de 1992 ⁽³⁾.

Cuadro 3

Tendencias en los precios del mercado relativos a cultivos herbáceos en Estados miembros seleccionados, 1992-1995

El siguiente cuadro muestra que en algunos Estados miembros los precios del mercado relativos a cultivos herbáceos aumentaron entre 1992 y 1995. Las cifras que aparecen son los valores del mercado por tonelada, expresados en las monedas nacionales de Grecia (dracma griega), España (peseta española), Irlanda (libra irlandesa), Italia (lira italiana) y el Reino Unido (libra esterlina). En algunos casos, los precios del mercado continuaron subiendo después de 1995; por ejemplo, en Grecia el precio de la cebada aumentó a 52 680 dracmas griegas en 1996 y a 52 970 dracmas griegas en 1997.

		1992	1993	1994	1995	Aumento (%) 1992-1995
Cebada	Grecia	41 370	42 430	42 510	49 740	20
	España	22 430	22 080	22 050	24 820	11
	Irlanda	108	101	90	112	4
	Italia	282 000	310 000	307 000	342 000	21
	Reino Unido	117	121	114	120	3
Trigo blando	Grecia	42 490	43 880	46 710	53 000	25
	España	26 750	26 770	26 870	28 320	6
	Irlanda	109	109	92	115	6
	Italia	308 000	336 000	315 000	354 000	15
Trigo duro	Grecia	47 010	43 330	38 860	52 460	12
	España	28 600	21 270	25 820	29 280	2
	Italia	379 000	398 000	317 000	380 000	0
Centeno	Grecia	39 620	39 000	38 100	42 210	7
	España	23 920	22 850	22 730	24 180	1
	Italia	267 000	295 000	280 000	300 000	12
	Reino Unido	118	114	106	106	-10
Avena	Grecia	47 710	50 000	70 490	57 110	20
	España	23 330	23 650	22 210	26 010	11
	Irlanda	110	110	83	99	-10
	Italia	355 000	390 000	360 000	390 000	10
	Reino Unido	118	129	106	101	-14
Maíz	Grecia	43 220	44 120	40 740	52 890	22
	España	26 130	29 070	26 870	27 930	7
	Italia	305 000	318 000	304 000	360 000	18

Fuente: Datos Eurostat.

⁽¹⁾ Comisión Europea, COM(91) 258 de 11.7.1991, p. 15.

⁽²⁾ Eurostat y Comisión Europea, «Nitrogen in Agriculture», en *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, p. 3 de 7.

⁽³⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the EU at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 57.

12. Del mismo modo, el peso total de los plaguicidas utilizados en la Unión Europea disminuyó constantemente hasta 1995, pero volvió a aumentar en 1996. De hecho, en aquellos casos en que se han conseguido reducciones locales significativas, a menudo parecen deberse a iniciativas independientes tomadas por los Estados miembros. El programa danés de medidas relativas a los plaguicidas, puesto en marcha en 1987, consiste en la formación de los agricultores para la utilización adecuada de plaguicidas ⁽¹⁾ y constituye un ejemplo de tal iniciativa. Finlandia, los Países Bajos y Suecia disponen de programas similares. Además, la introducción de impuestos sobre los plaguicidas en estos Estados miembros ha reducido su consumo drásticamente.

13. Dado que se pagaban mayores compensaciones por las tierras de regadío que por las que no lo eran, los agricultores se vieron incentivados a utilizar agua. La zona de regadío de la Unión Europea ha crecido en 123 000 hectáreas anuales en los años noventa ⁽²⁾. La AEMA ha observado que «la agricultura absorbe el mayor consumo de agua en el sur de Europa, y que éste va en aumento» ⁽³⁾. También ha indicado que la captación de aguas global en la Unión Europea es, en promedio, de un 21 % de los recursos hídricos renovables, y ha declarado que se trata de un nivel sostenible. En muchos lugares del sur de Europa, el uso del agua en la agricultura es insosteniblemente elevado: por ejemplo, en algunas regiones de España «el regadío y la gestión del agua constituyen una de las mayores amenazas para la conservación de la naturaleza» ⁽⁴⁾. Además, el regadío suele ir acompañado de la intensificación, es decir, de un mayor uso de fertilizantes y plaguicidas ⁽⁵⁾. La producción de maíz, fomentada por el pago de compensaciones más elevadas que las que se abonan por otros cereales, también suele ser perjudicial para el medio ambiente, ya que requiere más agua y productos agroquímicos que los cereales a los que sustituye. La producción de maíz se concentra en el sur de Europa, donde los recursos hídricos son escasos y los problemas de contaminación por nitratos van en aumento, a pesar de que todavía se mantienen por debajo de la media comunitaria.

14. La reforma también introdujo elevadas ayudas para el girasol y el trigo duro, que han fomentado la producción de estos cultivos. Sin embargo, el cultivo del girasol genera problemas de lixiviación de nitratos, ya que el suelo queda desnudo durante gran parte de la temporada: 250 días al año, en comparación con la media de 144 días anuales de otros cultivos ⁽⁶⁾. Con respecto al trigo duro, las elevadas ayudas pagadas por su cultivo y la conti-

nua expansión de las zonas designadas para el pago de esta ayuda han provocado en España la pérdida de las raras estepas de matorral, en detrimento de la fauna ⁽⁷⁾.

15. Más aún, estaba previsto que las ayudas sólo se pagasen por tierras que normalmente se habían utilizado para cultivos herbáceos con anterioridad a la reforma. De este modo, se pretendía fijar un límite al gasto comunitario y evitar la transformación de extensos pastizales de gran valor ecológico en cultivos herbáceos. Sin embargo, gran parte de las tierras de pasto han sido clasificadas como susceptibles de recibir ayudas agrarias, aduciéndose que tradicionalmente se han utilizado para cultivos herbáceos en largas rotaciones. En Suecia, se observó en una evaluación oficial que la introducción de las ayudas agrarias ha fomentado la producción de cereales en detrimento de los pastos, lo cual ha tenido un impacto medioambiental negativo ⁽⁸⁾. En España se han obtenido resultados similares. Las consecuencias medioambientales de la transformación de pastos en tierras de cultivo son generalmente negativas, ya que el cultivo de cereales comporta un mayor uso de plaguicidas y genera una mayor lixiviación de los nutrientes de las plantas que la plantación de pastos.

16. Un efecto medioambiental desfavorable del nuevo régimen tiene su origen en que la asignación de ayudas favorece a las regiones de alto rendimiento a expensas de las de bajo rendimiento. Los altos rendimientos previos a la reforma se obtuvieron mediante algunas prácticas intensivas que en la actualidad el 5º PAMA califica formalmente como insostenibles. En cambio, las regiones desfavorecidas de bajo rendimiento suelen tener un gran valor ecológico gracias a la agricultura extensiva, que proporciona mayor biodiversidad de la que existiría si se abandonaran las tierras. En estas regiones, la baja cuantía de las ayudas locales perpetúa la escasa viabilidad de la agricultura a largo plazo. Ello pone en peligro los efectos beneficiosos para el medio ambiente de algunos sistemas agrícolas, en los que la marginalización o abandono de la tierra es motivo de preocupación. Por ejemplo, en la región de Campania (Italia), las ayudas agrarias oscilan entre los 446 ecus por hectárea en el fértil distrito de Pianura en Nápoles y los 88 ecus por hectárea en el distrito pobre de Montagna Interna en Salerno (1995/96).

Retirada de tierras

17. La reforma introdujo un requisito por el que se obligaba a los agricultores a retirar de la producción una parte de sus tierras de cultivo. La retirada de tierras tiene un alto potencial ecológico ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Véase en particular A. J. Oskam, R. Vijftigschild y C. Graveland, *Additional EU Policy Instruments for Plant Protection Products*, Wageningen Pers Wageningen, 1998.

⁽²⁾ Eurostat y Comisión Europea, «Water and agriculture: contribution to an analysis of a critical but difficult relationship», en *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, p. 4 de 9.

⁽³⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the EU at the turn of the century*, Copenhague 1999, p. 407.

⁽⁴⁾ BirdLife International, *Economic Appraisal and EU funds*, Sandy, Bedfordshire, Reino Unido, 1994, p. 3.

⁽⁵⁾ G. Tucker, «Priorities for bird conservation in Europe: the importance of the farmed landscape», citado en *Farming and birds in Europe*, 1997, p. 105.

⁽⁶⁾ Institut français de l'environnement, *Indicateurs sur les relations entre agriculture et environnement au niveau national*, París, 1996, p. 2.

⁽⁷⁾ Estudio de F. Suárez y J. Oñate, 1994, citado en Tucker, *Farming and birds in Europe*, 1997, p. 102.

⁽⁸⁾ Consejo Agrícola de Suecia, *Proposals for a programme for monitoring and evaluating the environmental effects of the Common Agricultural Policy*, 1997, p. 15. En el caso de España, véase Tucker, p. 102.

⁽⁹⁾ Véase, en particular, Institute of Terrestrial Ecology, *Managing set-aside land for wildlife*, Huntingdon, 1993. A la inversa, la retirada de tierras puede plantear riesgos para el medio ambiente, tal y como indica la OCDE, *The environmental effects of agricultural land diversion schemes*, París, 1997.

18. El Reglamento (CEE) n° 2293/92 del Consejo establece que «con el fin de garantizar la protección del medio ambiente los Estados miembros aplicarán las medidas que mejor se adapten a la situación concreta de las superficies retiradas»⁽¹⁾ desde el principio. La Comisión debería haber comprobado la aplicación de este requisito por parte de los Estados miembros. Sin embargo, mientras algunos Estados miembros han advertido el potencial ecológico de la retirada de tierras, otros no lo han hecho (véase el cuadro 4). Por ejemplo, mientras Dinamarca ha introducido normas completas y detalladas relativas al cuidado de las tierras retiradas, en Francia las consideraciones medioambientales «todavía

no han provocado gran preocupación»⁽²⁾. Por ejemplo, la lixiviación de nitratos suele ser problemática si el suelo se deja desnudo, pero la norma francesa inicial permitía que las tierras retiradas se mantuviesen desnudas; e incluso una vez revisada, la norma no exigía que una cubierta vegetal permaneciese colocada hasta el 1 de mayo, aunque la lixiviación de nitratos es más importante durante los meses de invierno. En España, los agricultores tienen que arar o fumigar periódicamente sus tierras, prácticas que pueden contribuir a la erosión del suelo y a la contaminación por plaguicidas.

Cuadro 4

Detalles y aplicación por los Estados miembros de las disposiciones sobre los cuidados necesarios para la retirada de tierras

	¿Existen disposiciones sobre los cuidados necesarios para la retirada de tierras? [apartado 3 del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 762/94]	En caso de infracción de las disposiciones, ¿con qué frecuencia se han aplicado sanciones? ¿cuál ha sido su importe? (1994-1998)
Bélgica	Sin respuesta del Estado miembro	Se desconoce
Dinamarca	Sí	27 casos/11 000 ecus
Alemania	Sí	Nunca/ninguno
Grecia	Sí	No existen datos
España	Sí	No existen datos
Francia	Sí	No existen datos
Irlanda	Sí	4 casos/4 522 ecus en 1997
Italia	Sí	No existen datos
Luxemburgo	Sí	4 casos/27 684 ecus
Países Bajos	Sí	«Pocos» casos / 11 000 ecus
Austria	Sí	No existen datos
Portugal	Sin respuesta del Estado miembro	Se desconoce
Finlandia	Sí	42 casos/7 357 ecus
Suecia	Sí	98 casos/71 000 ecus
Reino Unido	Sí	233 casos/81 215 ecus

Fuente: Datos obtenidos de los Estados miembros por el Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽¹⁾ Apartado 3 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2293/92 del Consejo (DO L 221 de 6.8.1992, p. 19).

⁽²⁾ D. J. Ansell y S. A. Vincent, *An evaluation of set-aside management in the European Union with special reference to Denmark, France, Germany and the UK*, Centre for Agricultural Strategy, Universidad de Reading, Reading, 1994, p. 79.

Ganadería

19. La reforma del sector de la carne de vacuno tenía como fin «fomentar la producción extensiva por medio de primas mayores pero limitando estrictamente la capacidad de carga ganadera» (1). La Comunidad pretendía limitar los gastos y combatir «la creciente tendencia a la intensificación» (2), limitando el número de animales por hectárea que da derecho al pago de primas (3). El productor cobra por animal hasta un máximo de 2 unidades de ganado mayor (UGM) por hectárea; además, se paga una «prima de extensificación» cuando el factor de densidad es inferior a 1,4 UGM por hectárea.

20. Sin embargo, en la práctica las normas comunitarias permiten al ganadero tener tantos animales como desee, siempre que limite su solicitud al número permitido. Las organizaciones de productores detectaron esta debilidad rápidamente. Una de ellas aconsejó a sus miembros lo siguiente: «si después de hacer números descubre usted que la densidad de su explotación es ligeramente superior a 1,4 UGM por hectárea, puede que resulte rentable no incluir algunos animales en su solicitud, a fin de que le sea aplicable la bonificación por todos los demás» (4).

21. Con respecto a los pequeños productores, el Reglamento (CEE) n° 2066/92 del Consejo especifica que «los productores quedarán exentos de la aplicación del factor de densidad cuando el número de animales que tengan en su explotación, y que deba tomarse en consideración para la determinación del factor de densidad, no rebase las 15 UGM» (5). Esta concesión mitiga el efecto de la medida: por ejemplo, en Portugal, el 90 % de las explotaciones de bovino están exentas (6). Además, aunque con esta concesión el Consejo pretendía beneficiar a los pequeños productores, las normas de la Comisión permiten que los grandes productores intensivos se beneficien de ella (7); todo productor, sea cual sea el tamaño de su explotación, puede recibir primas por sus 15 primeras UGM, aunque no tenga zona de pastos o forrajes.

22. De este modo, las repercusiones prácticas de las restricciones a la densidad de animales por explotación se han visto limitadas de modo general; por ejemplo, una encuesta realizada en el Reino

Unido reveló que sólo el 20 % de los productores de bovino pronosticaban un cambio en las prácticas de gestión en respuesta a estas normas (8). Además, las normas de densidad de animales por explotación han tenido algunas consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. En la zona del valle del Ebro en Aragón (España), donde se concentran unidades de engorde de bovino y las densidades superan claramente las 2 UGM por hectárea, los productores se han beneficiado de las primas al bovino de todos modos, alquilando pastizales en los cercanos Pirineos. Por ello, el medio ambiente no sólo se ha visto perjudicado por la constante intensificación de la producción en el valle del Ebro, sino también por el abandono real de las zonas de pastos de montaña (9).

23. En el sector del ovino y del caprino, la creación de la OCM en 1980 comportó un aumento sustancial del número de animales: de 81 millones en 1970, a 113 millones en la Europa de los Doce en 1990. La introducción de restricciones en las cuotas para los productores individuales en 1991 estabilizó el tamaño de los rebaños en la Unión Europea, pero en niveles insostenibles en algunas localidades (10). La consecuencia es el pastoreo abusivo —es decir, el arranque y la destrucción de la vegetación—, que comporta la pérdida de la biodiversidad y la erosión del suelo. El pastoreo abusivo todavía constituye un problema en algunas zonas de Grecia, Irlanda y el Reino Unido (11).

24. Los reglamentos de las OCM de las carnes de bovino, ovino y caprino permiten a los Estados miembros aplicar normas de «ecocondicionamiento», que consisten en imponer a los agricultores varias restricciones apropiadas de protección medioambiental en las correspondientes OCM, y en retirar la ayuda comunitaria a los agricultores que no cumplan tales medidas. Sin embargo, dichas medidas no han tenido un gran impacto (12), y hasta la fecha sólo han sido aplicadas por Grecia y el Reino Unido (véanse los cuadros 5 y 6).

(1) Comisión Europea, COM(91) 258, p. 27.

(2) Preámbulo del Reglamento (CEE) n° 2066/92 del Consejo (DO L 215 de 30.7.1992, p. 49).

(3) Comisión Europea, CAP Working Notes: Agriculture and Environment, 1997, p. 22: «En el sector del vacuno, con el fin de promover la ganadería extensiva, el número total de animales que pueden optar a [...] la prima se encuentra limitado por un factor de densidad de pastoreo».

(4) Consejo de la Unión Nacional de Agricultores del Reino Unido, citado en M. Winter, *Rural politics: policies for agriculture, forestry and the environment*, Londres, 1996, p. 255.

(5) Apartado 1 del artículo 4g del Reglamento (CEE) n° 2066/92.

(6) J. C. Caldes, en el capítulo sobre Portugal en F. Brouwer y P. Lowe (eds.), *CAP and the Rural Environment in Transition*, Wageningen, 1998, pp. 285-301.

(7) Documento de trabajo de la Comisión PDW/601.

(8) M. Winter y Gaskell, *The effects of the 1992 reform of the CAP on the countryside of Great Britain*, 1997.

(9) C. Varela-Ortega y J. M. Sumpsi, capítulo sobre España en *CAP and the Rural Environment in Transition*, Wageningen, 1998, pp. 201-239.

(10) V. Clements, Macaulay Land Use Institute, «Sheep Economy: Rethinking the subsidy system», en *Reforestation Scotland*, n° 15 (1996), p. 27.

(11) En Irlanda, «Está ahora ampliamente probado que grandes zonas de colinas y de montañas han sufrido daños considerables [...] debido al pastoreo excesivo vinculado a la expansión espectacular del número de ovinos desde 1980. Tales zonas se han visto deterioradas por la erosión, además de producirse una grave pérdida de vegetación, que acarreo la desaparición de especies animales y vegetales características, con consecuencias también nefastas para la calidad del agua, la pesca y el turismo» (B. Kearney, G. Boyle y J. Walsh, *Final Report on Evaluation of the Compensatory Allowances Scheme in Ireland*, Dublín, 1995, p. 109).

(12) En el caso de la carne de vacuno, véase el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 3611/93 del Consejo (DOL 328 de 29.12.1993, p. 7). En el caso de la carne de ovino y caprino, véase el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 233/94 del Consejo (DO L 30 de 3.2.1994, p. 9).

Cuadro 5

Normas de ecocondicionamiento en la OCM del vacuno

	¿Han introducido las autoridades nacionales normas de ecocondicionamiento? [apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 3611/93]	Si se han introducido normas de ecocondicionamiento, ¿con qué frecuencia se han aplicado sanciones?/¿por qué importe?
Bélgica	Sin respuesta del Estado miembro	Se desconoce
Dinamarca	No	No aplicable
Alemania	No	No aplicable
Grecia	No	No aplicable
España	No	No aplicable
Francia	No	No aplicable
Irlanda	No	No aplicable
Italia	No	No aplicable
Luxemburgo	No	No aplicable
Países Bajos	No	No aplicable
Austria	No	No aplicable
Portugal	Sin respuesta del Estado miembro	Se desconoce
Finlandia	No	No aplicable
Suecia	No	No aplicable
Reino Unido	Sí	10-15 casos/se desconoce el valor

Fuente: Datos obtenidos de los Estados miembros por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Cuadro 6

Normas de ecocondicionamiento en la OCM del ovino y del caprino

	¿Han introducido las autoridades nacionales normas de ecocondicionamiento? [apartado 3 del artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 233/94]	Si se han introducido normas de ecocondicionamiento, ¿con qué frecuencia se han aplicado sanciones?/¿por qué importe?
Bélgica	Sin respuesta del Estado miembro	No aplicable
Dinamarca	No	No aplicable
Alemania	No	No aplicable
Grecia	Sí	14 casos/41 517 ecus
España	No	No aplicable
Francia	No	No aplicable
Irlanda	No; introducción prevista al final de 1999	No aplicable
Italia	No	No aplicable
Luxemburgo	No	No aplicable
Países Bajos	No	No aplicable
Austria	No	No aplicable
Portugal	Sin respuesta del Estado miembro	No aplicable
Finlandia	No	No aplicable
Suecia	No	No aplicable
Reino Unido	Sí	10-15 casos/se desconoce el valor

Fuente: Datos obtenidos de los Estados miembros por el Tribunal de Cuentas Europeo.

25. El impulso a la producción de maíz forrajero mediante elevadas ayudas comunitarias, así como la disminución de los precios de los piensos a raíz de la baja de los precios de los cereales desde 1992, han favorecido la estabulación intensiva del ganado, en comparación con la alimentación del ganado a base de pastos. La Comisión y Eurostat, la oficina estadística de las Comunidades Europeas, han reconocido que algunos «elementos de la reforma de 1992 tuvieron efectos negativos en el medio ambiente [...]. Un buen ejemplo [...] fue la extensión de las ayudas a los cereales al maíz ensilado. [...] Ello proporcionó una ventaja comparativa añadida a la cría de ganado intensiva, en particular de vacas lecheras, en detrimento de la cría de ganado extensiva» (1).

26. Además, una debilidad importante de la política comunitaria posterior a la reforma es que no ha resuelto los graves problemas medioambientales derivados de la producción intensiva de ganado en Europa. Se ha estimado que «una explotación moderna (relativamente pequeña) de 40 hectáreas con ganado lechero de 50 vacas y una piara de 50 cerdas tiene una carga de contaminación potencial equivalente a la de un pueblo de 1 000 habitantes» (2). El contribuyente comunitario carga con el coste del régimen de «restitución a la exportación» (subsidio a la exportación), que en su forma actual favorece indirectamente la producción intensiva de porcino en explotaciones de estabulación a gran escala que alojan a millares de animales (3). Estos métodos de producción pueden generar graves problemas de contaminación por nitratos derivados de los residuos animales (4) y pueden tener graves implicaciones para la salud de los animales: «es probable que cada vez sea más difícil controlar eficazmente las enfermedades a menos de que se aborde el problema en su totalidad» (5). Esta contaminación es especialmente problemática en los Países Bajos y Bélgica, y también en la zona de Bretaña en Francia, en la zona de Renania del Norte-Westfalia en Alemania y en la zona de Lombardía en Italia (6).

Las OCM fuera de la reforma Mac Sharry

27. En cuanto a las OCM no incluidas en la reforma Mac Sharry, varias han sido reformadas recientemente, pero el futuro impacto medioambiental de los cambios de régimen dependerá de su rápida, amplia y rigurosa ejecución por parte de los Estados miembros. La producción de tabaco, concentrada en Europa meri-

dional, resulta perjudicial debido a las grandes cantidades de plaguicidas y fertilizantes que requiere. No se han incorporado criterios medioambientales ni al régimen lácteo, donde la producción intensiva contribuye considerablemente a crear problemas de contaminación por nitratos y por otros residuos agrícolas, ni al régimen azucarero, donde la producción de remolacha de azúcar requiere grandes cantidades de agua y herbicidas. Los plaguicidas se usan mucho en las zonas de horticultura intensiva, así como en algunas regiones viticultoras (7). El Tribunal ya había observado anteriormente casos de contaminación de las aguas subterráneas debido a la destrucción mediante enterramiento de grandes cantidades de fruta retirada del mercado y que se había abonado mediante ayudas comunitarias (8).

28. Ni siquiera los últimos cambios en algunas OCM han tenido debidamente en cuenta los problemas medioambientales. Por ejemplo, las ayudas comunitarias pagadas por el arranque de vides, una medida concebida para eliminar la excesiva producción de vino, sólo dependen de criterios medioambientales si el Estado miembro así lo decide. Cualquier fallo en el establecimiento de tales normas constituiría una debilidad importante, ya que el arranque genera «mayor vulnerabilidad a la erosión del suelo. [...] En Grecia, el 80 % de los viñedos arrancados pertenecen a regiones tradicionalmente vinicultoras de Creta y del Peloponeso que, en consecuencia, se ven afectadas por la erosión, el abandono de las tierras y los incendios» (9). El arranque de vides ha tenido repercusiones negativas en España y en Sicilia (Italia), donde se han arrancado más de quince mil hectáreas de viñedo desde 1992, con un coste para la Comunidad de 111 millones de ecus.

29. La OCM del lino textil es claramente responsable de daños ecológicos localizados. La OCM paga ayudas por superficie; pero, a diferencia de las ayudas agrarias, las ayudas comunitarias se pagan aunque la tierra no se haya utilizado anteriormente para plantar lino textil. Por consiguiente, los agricultores pueden acceder a ayudas plantando lino incluso en tierras agrónomicamente pobres, pero ecológicamente ricas, tales como praderas y extensas tierras de pasto. De hecho, la exclusión del lino textil del programa de ayudas agrarias es un incentivo positivo para plantarlo en tierras no cultivadas anteriormente. En el Reino Unido, varios parajes declarados oficialmente de interés científico especial han sido deteriorados o destruidos por los agricultores que plantan lino textil.

30. Tal vez la mejor manera de ilustrar la limitada incorporación de los criterios medioambientales a ciertos componentes de la PAC sea haciendo referencia al régimen no reformado de ayudas

(1) Eurostat y Comisión Europea, «A dynamic European agricultural and agri-foodstuffs sector», en *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, p. 5 de 7.

(2) Citado en *AgraEurope, Agriculture and the Environment: Development of European Union Agri-Environment Policy*, preparado por B. Gardner de EPA Associates, Bruselas, 1999, p. 2 (referencia a la UK Royal Commission on Environmental Pollution, «Agriculture and Pollution», 7º Informe, Command Paper 7644, HMSO, Londres, 1979).

(3) En 1998, estas restituciones a la exportación ascendieron a 70 millones de ecus (fuente: DG VI).

(4) Comisión Europea, «Progress report from the Commission on the implementation of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development — Towards Sustainability» [COM(95) 624 final p. 35].

(5) Conclusión de un estudio financiado por la Comisión, citado en *AgraEurope*, 7.8.1998, Londres, p. EP/5.

(6) Conclusiones de un estudio financiado por la Comisión, citado en *AgraEurope*, 7.8.1998, p. EP/5.

(7) Véase Brouwer, Terluin y Godeschal, *Pesticides in the EC*, 1994, pp. 15-16.

(8) Apartados 2.118 a 2.120 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1994 (DO C 303 de 14.11.1995).

(9) Louloudis y Beopoulos, «Agriculture, environment and the European Common Market», *Nea Ecologia*, 1995, citado en D. Papaioannou, «Environment and Agriculture Assessment of the Environmental Impact of the CAP in southern European Member States», Atenas, 1996, p. 29 (no publicado).

a la producción de forrajes desecados. Este programa permite dos tipos de ayuda: una de baja cuantía para los forrajes desecados al sol de manera natural y una de elevada cuantía para los forrajes desecados a máquina, para compensar el coste adicional del combustible. Estos subsidios a la energía no concuerdan con la política energética comunitaria ⁽¹⁾. La diferenciación de las ayudas por su cuantía ha tenido una gran repercusión en la forma de desecar los forrajes. En 1986, año de la adhesión de España a la Comunidad, sólo se desecaban artificialmente 61 000 toneladas de forrajes al año; en 1996/97, se desecaron de esta manera 1 414 000 toneladas, ya que los productores descubrieron que era más rentable la ayuda de mayor cuantía. El consumo anual de energía de este régimen sólo en España es suficiente para satisfacer las necesidades de electricidad anuales de una ciudad del tamaño de Alicante (285 000 habitantes). Se necesitan más de 200 000 hectáreas de bosque para absorber el dióxido de carbono adicional producido por el proceso de desecación.

31. Como se resume en un informe, «a pesar de las frecuentes declaraciones de que la PAC ha sido “reformada”, todo el edificio de la agricultura europea sigue reposando en unos cimientos de elevados precios/elevados subsidios, que promueven positivamente los máximos resultados [...]. La reforma de la PAC de 1992 tuvo en cuenta las preocupaciones medioambientales, aunque sólo de forma limitada. La reducción de precios relativa a algunos productos importantes habría reducido, según la Comisión Europea, los efectos de las actividades agrícolas en el medio ambiente. En particular, se suponía que iba a llevar a un uso de plaguicidas y nutrientes menos intensivo en el sector del cultivo, y a una reducción de las emisiones (metano, amoníaco, nitratos), especialmente de la cría de ganado. En realidad, los cambios fueron mínimos» ⁽²⁾.

EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS «MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO»

32. Las «medidas de acompañamiento» —es decir, los Reglamentos (CEE) n° 2078/92, (CEE) n° 2079/92 y (CEE) n° 2080/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992— introdujeron ayudas destinadas a favorecer los «métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente», la «jubilación anticipada en la agricultura» y las «medidas forestales en la agricultura» respectivamente ⁽³⁾. En la práctica, la política de «jubilación anticipada» ha tenido un impacto medioambiental insignificante: aunque el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2079/92 permite a los Estados miembros crear «reservas ecológicas» con tierras retiradas de la producción, hasta la fecha sólo Irlanda ha recurrido a esta posibilidad, reservando un total de 54 hectáreas para fines ecológicos con un coste anual para el presupuesto comunitario de 54 000 ecus. Dado el carácter muy limitado de su impacto medioambiental, la política de «jubilación anticipada» no será objeto de mayor análisis en este Informe.

33. Los objetivos generales del Reglamento (CEE) n° 2078/92, comúnmente denominado «Reglamento agroambiental», son: acompañar los cambios previstos en el contexto de las OCM; contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y de medio ambiente, y contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada. Los objetivos del Reglamento (CEE) n° 2080/92, comúnmente denominado «Reglamento de forestación», son: acompañar los cambios previstos en el contexto de las OCM; contribuir a una mejora final en los recursos forestales; contribuir a una gestión del espacio natural más compatible con el equilibrio del medio ambiente, y luchar contra el efecto invernadero y absorber el dióxido de carbono ⁽⁴⁾.

34. Estas medidas eran innovadoras en el marco de la sección de Garantía del FEOGA, ya que proporcionan un papel significativo a los Estados miembros en el desarrollo y la ejecución de la política comunitaria, conforme al principio de subsidiariedad, estipulado en el Tratado de Maastricht. El Reglamento agroambiental establece que los Estados miembros deberán elaborar proyectos de programas concretos adaptados a sus situaciones agrícolas y medioambientales específicas. Estos proyectos se presentarán seguidamente a la Comisión para su examen y posible aprobación en forma de decisión. Una de las unidades de la Dirección General de Agricultura de la Comisión es la responsable de su examen detallado; otras Direcciones Generales, entre las que figuran la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Control Financiero, también son consultadas durante el proceso de aprobación. A continuación los programas se presentan a votación en el Comité STAR ⁽⁵⁾, antes de su aprobación formal por el Comisario de Agricultura. Los agricultores se inscriben en los programas formalizando contratos quinquenales con las administraciones nacionales, relativos a la totalidad o a parte de sus explotaciones, y se comprometen a adoptar las prácticas agrícolas definidas en los contratos. Sin embargo, a pesar de que los Estados miembros desempeñan un papel importante en el desarrollo y la ejecución de los programas, conforme al Reglamento financiero comunitario, la responsabilidad final de la buena gestión financiera de los fondos comunitarios recae en cambio en la Comisión.

35. Las ayudas se otorgan en forma de primas calculadas por hectárea o por UGM. Las ayudas están destinadas a compensar a los agricultores por los costes suplementarios debidos a la participación en el programa, así como por pérdida de rendimientos. Las administraciones nacionales se encargan de la administración y el control de los programas. El gasto derivado de las ayudas es cofinanciado por la Comunidad y por los Estados miembros, en un 75 % y un 25 % respectivamente en las regiones más pobres de la Unión Europea (regiones del objetivo n° 1), y al 50 % para cada parte en las regiones más prósperas. En octubre de 1998, se habían aprobado 158 programas agroambientales, con arreglo a los cuales se firmaron contratos que abarcan alrededor de 23 millones de hectáreas, que representan el 17 % de la superficie agraria total de la Unión Europea. Por lo tanto, el objetivo de participación establecido por el 5° PAMA —es decir, que el 15 % de las tierras agrícolas europeas estuviesen cubiertas por las medidas agroambientales antes del 2000— se ha conseguido antes de la fecha prevista. Sin embargo, los elevados porcentajes de participación pueden considerarse como un primer paso hacia el éxito

⁽¹⁾ Véase el 5° PAMA, p. 33.

⁽²⁾ *AgraEurope, Agriculture and the Environment Development of European Union Agri-Environment Policy*, elaborado por Brian Gardner de EPA Associates, Bruselas, 1999, pp. 24 y 49.

⁽³⁾ DO L 215 de 30.7.1992, pp. 85, 91 y 96 respectivamente.

⁽⁴⁾ Artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 2078/92 y artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 2080/92.

⁽⁵⁾ Órgano formado por representantes de los Estados miembros presidido por un funcionario de la Comisión.

del programa, aunque no constituyen por sí solos una garantía de un impacto medioambiental significativo. Incluso si una de cada siete hectáreas se cultiva de forma «sostenible», si las seis hectáreas restantes se cultivan utilizando prácticas no sostenibles, resultará imposible alcanzar los otros objetivos establecidos por el 5º PAMA.

36. La política de silvicultura como tal se inscribe en el ámbito de políticas de los Estados miembros. Sin embargo, la forestación de las tierras agrícolas corresponde al ámbito de políticas comunitarias y el Reglamento de forestación tiene un carácter similar al Reglamento agroambiental. La Comunidad cofinancia los costes de plantación de los árboles, los costes de mantenimiento de las plantaciones durante cinco años y las compensaciones a los agricultores durante un período de veinte años por la pérdida de ingresos derivada de su actividad agrícola a consecuencia de la transformación de superficies agrarias en zonas forestadas. Actualmente, 43 programas están en funcionamiento en la Unión Europea, con arreglo a los cuales se han forestado 700 000 hectáreas.

Planificación

Planificación por parte de la Comisión

37. Dada la escasez de recursos, su correcta asignación es esencial para que su aplicación tenga la máxima repercusión posible. Sin embargo, la Comisión no llevó a cabo un análisis detallado a nivel comunitario sobre dónde y cómo podía emplear mejor los

fondos comunitarios para lograr el máximo impacto ambiental. Esta observación es igualmente válida para la forestación. Por consiguiente, el principal factor determinante de la absorción de los fondos comunitarios ha sido la disposición de los Estados miembros a aportar cofinanciación. En las zonas donde se da prioridad a los problemas medioambientales y existe financiación local disponible, el gasto comunitario ha sido relativamente elevado; en las regiones más pobres o donde las medidas agroambientales y de forestación se consideran cuestiones secundarias, el gasto comunitario ha sido reducido.

38. La consecuencia fue una muy desigual distribución de los fondos comunitarios, como muestran los cuadros 7 y 8. Al analizar las diferencias entre Austria y Grecia, o entre Alemania y España, por ejemplo, resulta evidente que ambos grupos de países tienen aproximadamente la misma superficie agraria, pero reciben cantidades significativamente diferentes en concepto de programas medioambientales. Aunque España y Grecia tienen problemas demostrados y urgentes, como la contaminación de las aguas, el pastoreo abusivo y la erosión del suelo, se gasta mucho más dinero en Alemania y Austria, principalmente en medidas aplicadas a gran escala que no requieren grandes cambios en las prácticas agrícolas establecidas. Antes de su adhesión en 1995, Austria ya contaba con una legislación de protección del medio ambiente muy asentada, el consumo de fertilizantes se encontraba por debajo de la media de los Doce y la intensidad de la producción ganadera a razón de 0,7 UGM por hectárea era prácticamente la mitad de la media de los Doce, 1,3 UGM por hectárea. A pesar de representar tan sólo el 2 % de la superficie agraria europea, Austria ha absorbido el 21 % de los gastos agroambientales totales de la Unión Europea.

Cuadro 7

Gastos en medidas agroambientales, 1993-1997

Estado miembro	Superficie agrícola utilizada, en 1995 (en miles de hectáreas)	Superficie agrícola utilizada (en % del total de la UE)	(en millones de ecus)					Gastos 1996-1997 (en millones de ecus)	Total gastos 1993-1997 (en millones de ecus)	Gastos (en % del total de la UE) 1993-1997	Gastos (en % del total de la UE) 1996-1997	Ayuda a los gastos agrícolas (en ecus/hectárea) 1993-1997
			1993	1994	1995	1996	1997					
Bélgica	1 337	1	0	0	0	2	1	3	3	0	0	2
Dinamarca	2 727	2	0	2	3	6	5	11	16	0	0	6
Alemania	17 157	13	37	123	223	232	263	495	877	23	17	51
Grecia	3 465	3	0	0	0	2	9	10	10	0	0	3
España	25 230	20	8	14	16	33	39	72	110	3	2	4
Francia	28 267	22	67	73	106	119	148	267	513	14	9	18
Irlanda	4 325	3	0	0	19	43	98	141	160	4	5	37
Italia	14 685	11	0	0	54	42	369	410	464	12	14	32
Luxemburgo	127	0	0	0	0	0	4	4	4	0	0	33
Países Bajos	1 999	2	1	1	4	8	12	20	26	1	1	13
Portugal	3 925	3	0	12	39	40	49	89	140	4	3	36
Reino Unido	16 449	13	10	7	20	26	37	63	100	3	2	6
UE-12	119 694	93	123	231	485	550	1 034	1 584	2 422	65	55	20
Austria	3 425	3	0	0	0	541	260	801	801	21	28	234
Finlandia	2 192	2	0	0	0	257	135	391	391	10	13	179
Suecia	3 060	2	0	0	0	43	83	126	126	3	4	41
UE-3	8 677	7	0	0	0	841	477	1 318	1 318	35	45	152
UE-15	128 370	100	123	231	485	1 391	1 511	2 902	3 740	100	100	29

Fuente: Informes financieros del FEOGA, 1993-1997.

Cuadro 8

Gastos del FEOGA para la aplicación de las medidas de forestación, 1993-1997

(en millones de ecus)

Estado miembro	1993	1994	1995	1996	1997	Total	%
Bélgica	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dinamarca	—	2,4	2,0	2,1	3,1	9,6	1,2
Alemania	—	19,8	15,7	18,0	13,3	66,8	8,4
Grecia	—	5,8	8,6	11,3	14,0	39,7	5,0
España	—	14,8	60,8	88,8	157,5	321,9	40,3
Francia	—	0,2	1,3	2,5	3,4	7,5	0,9
Irlanda	—	29,9	31,0	33,3	33,9	128,1	16,0
Italia	—	0,0	9,8	25,9	35,2	70,9	8,9
Luxemburgo	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Países Bajos	—	0,4	2,7	2,8	1,6	7,5	0,9
Portugal	—	2,0	12,4	26,1	31,5	72,0	9,0
Reino Unido	—	15,0	3,0	21,1	14,9	54,1	6,8
UE-12	—	90,3	147,3	231,9	308,4	778,1	97,3
Austria	—	0,0	2,1	3,7	4,1	9,9	1,2
Finlandia	—	0,0	0,0	5,4	6,2	11,6	1,5
Suecia	—	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UE-3	0,0	0,0	2,1	9,1	10,3	21,5	2,7
UE-15	0,2	90,3	149,4	241,0	318,7	799,6	100,0

Fuente: 27 Informe financiero del FEOGA.

39. De ello se deriva que el mantenimiento de las prácticas existentes se ha convertido en el principal objetivo de los gastos agroambientales comunitarios, más que la mejora de las prácticas intensivas dañinas para el medio ambiente. A pesar de que ello constituye un uso legal y regular de los fondos en virtud del Reglamento agroambiental, el apoyo a las prácticas existentes sólo resulta rentable si es posible demostrar que la alternativa al apoyo sería la interrupción de tales prácticas, es decir, el abandono de las tierras agrícolas o de la intensificación. Sin embargo, la Comisión aprobó varios programas sin requerir a los Estados miembros pruebas adecuadas de la existencia de tales riesgos.

40. Dada la importancia otorgada por el 5º PAMA a la lucha contra los daños causados por las prácticas de cultivo intensivas, la asignación de los recursos comunitarios en función de si los Estados miembros pueden o están dispuestos a proporcionar cofinanciación, en vez de en función de una evaluación objetiva de las necesidades, constituye un enfoque fundamentalmente ineficiente de la distribución de las ayudas. Desde entonces, la Comisión ha reconocido (en el contexto de solicitar una mejora de la evaluación de los programas agroambientales) que lo que se requiere es «una realización más eficaz del objetivo de aplicar los programas agroambientales en todo el territorio de la Unión Europea en función de las necesidades» (1). El principio de subsidiariedad que es parte integrante de los Reglamentos (CEE) n° 2078/

92 y (CEE) n° 2080/92 no debería impedir una mejor coordinación por parte de la Comisión de los esfuerzos de los Estados miembros y de la Comunidad en función de las prioridades agroambientales y de forestación a nivel europeo.

41. Entre tanto, la Comisión ha observado que «el 86 % del gasto corresponde a cinco Estados miembros únicamente. La aceptación de los programas es por lo general escasa en zonas agrícolas de alta productividad e intensidad, en las que la biodiversidad puede verse sometida a una presión creciente» (2). El nuevo Reglamento relativo al desarrollo rural [Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo] es más preciso en lo que respecta a la justificación de los programas y a la elaboración de estrategias que permitan resolver los problemas medioambientales causados por la agricultura (3).

42. Las deficiencias en la asignación no han sido sólo geográficas; no se ha abordado con eficacia el importante problema medioambiental de la contaminación atmosférica generada por la agricultura. La agricultura representa el 9 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en Europa; constituye la principal fuente de emisiones de metano (48 %) y de óxido nítrico (52 %) en la Unión Europea (4). La agricultura también produce el

(2) Comisión Europea, COM(1999) 22 final de 27.1.1999, p. 16.

(3) DO L 160 de 26.6.1999, pp. 80-101.

(4) Eurostat y Comisión Europea, «Agriculture and climate change», en *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, pp. 1 y 2 de 7.(1) Eurostat y Comisión Europea, «Impact of agri-environment measures», en *Agriculture, Environment, Rural Development Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, p. 8 de 8.

95 % de las emisiones de amoníaco en Europa, lo que contribuye a la acidificación⁽¹⁾. El 5º PAMA establece los objetivos para reducir esta contaminación, pero todavía están pendientes las medidas comunitarias para lograrlo. La Comisión ha observado que «si bien se conoce la contribución de la agricultura a la contaminación del aire, no se ha elaborado ninguna estrategia agroambiental específica para corregir estos efectos»⁽²⁾.

43. Los efectos derivados de la falta de un análisis realizado por la Comisión de las necesidades medioambientales más importantes de la Unión Europea antes de poner en práctica las «medidas de acompañamiento» podrían haber sido corregidos en parte si la Comisión hubiese proporcionado unas orientaciones detalladas a los Estados miembros para la concepción de sus programas. El hecho de que la Comisión no haya resaltado el aspecto medioambiental de la política de forestación ha permitido a algunos Estados miembros presentar programas que hacen excesivo hincapié en las consideraciones comerciales.

44. La falta de atribución de prioridades a las necesidades medioambientales también podría haber sido corregida en parte si la Comisión hubiese vinculado la aprobación de los programas a la obtención de beneficios ecológicos específicos y sustanciales. El informe de evaluación de la Comisión relativo a la agroecología reconoce deficiencias: «la determinación de los objetivos debe ser más específica en el caso de muchos programas»⁽³⁾. En lugar de ello, la Comisión aprobó inicialmente varios programas agroambientales que no otorgan una prioridad adecuada al medio ambiente. Esto es lo que se desprende claramente de la aprobación otorgada por la Comisión a la medida francesa «*prime à l'herbe*» de 1993⁽⁴⁾, a pesar de las reservas expresadas por los servicios de la Comisión debido a la escasez de pruebas que justificasen la medida⁽⁵⁾. Sin embargo, algunas deficiencias de esta medida fueron abordadas por la modificación de un programa en 1998. Otro ejemplo lo constituye el programa finlandés de forestación. Aunque no se demostró de qué modo podría contribuir a la obtención de beneficios ecológicos, fue aprobado con la condición de que las autoridades nacionales proporcionasen las explicaciones pertinentes. Aunque dichas autoridades no respetaron esta exigencia, la Comisión no ha aplicado medidas correctivas para garantizar el cumplimiento.

45. Una razón de las deficiencias citadas, que también ha afectado negativamente la realización del seguimiento y control de las medidas, es la inadecuación de los recursos humanos en la unidad agroambiental, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La Comisión no destinó personal suficiente a este ámbito. Estos problemas se vieron agravados por el hecho de que el número de

programas que era preciso tratar resultó ser mucho mayor de lo previsto, y de que los programas son muy heterogéneos en lo que respecta a ayudas, mecanismos administrativos, prácticas agrícolas financiadas y costes. Por ejemplo, algunos programas de los Estados miembros abarcan todo su territorio nacional (por ejemplo, Suecia), otros abarcan regiones administrativas (por ejemplo, Italia) o zonas topográficas como valles fluviales individuales (por ejemplo, el Reino Unido). El gran número y la diversidad de programas deberían haber sido previstos por la Comisión: el Consejo, al aprobar el Reglamento (CEE) n° 2078/92, promulgó un instrumento político muy flexible, que otorgaba a los Estados miembros un alto grado de autonomía en el diseño de programas que pueden adaptarse a las estructuras, sistemas y condiciones ambientales propias de cada Estado miembro a escala nacional, regional y local.

46. Ambos Reglamentos (CEE) n° 2078/92 y (CEE) n° 2080/92 prevén la preparación por la Comisión de normas de ejecución detalladas en los ámbitos agroambiental y de forestación. Se adoptaron varias normas de ayuda a la previsión presupuestaria de la Comisión, pero la Comisión no introdujo inmediatamente normas detalladas para los Estados miembros referentes al diseño, la aplicación, el control y la evaluación de los programas. El Reglamento de ejecución relativo a las medidas agroambientales no se aprobó hasta cuatro años después de la entrada en vigor del Reglamento de base del Consejo, cuando la mayoría de los programas de los Estados miembros ya se habían aprobado y comenzado a aplicar⁽⁶⁾.

47. Por lo que respecta a la forestación, la Comisión no ha aprobado ninguna norma de ejecución hasta la fecha. Cabe señalar que la Comisión ha elaborado requisitos detallados, pero que carecen de fuerza de ley. Esta diferencia en el enfoque de la Comisión en lo que respecta a las medidas agroambientales y de forestación ha provocado incoherencias en la ejecución de las políticas comunitarias. Por ejemplo, en lo que respecta a las medidas agroambientales, los Estados miembros deben proporcionar pruebas detalladas para justificar los porcentajes de ayuda a los programas propuestos y, a continuación, la Comisión aprueba estos porcentajes específicos. En cambio, en el caso de las medidas de forestación, las autoridades nacionales no solicitan tal información: la Comisión aprueba los porcentajes máximos de ayuda, dentro de los cuales los Estados miembros pueden establecer los porcentajes de ayuda que deseen, sin necesitar para ello la aprobación de la Comisión.

48. Con respecto a las necesidades de personal, la Comisión subestimó la carga de trabajo que las «medidas de acompañamiento» iban a generar para su propio personal. En concreto, la dotación de personal de la unidad responsable de las medidas agroambientales se basaba en el supuesto de que la mayoría de los Estados miembros sólo presentaría un proyecto de programa para su aprobación. En realidad, la mayoría de los Estados miembros propusieron varios programas zonales, así como medidas «horizontales» que cubrían todo su territorio nacional. Muchos de estos proyectos de programas fueron modificados a raíz de las observaciones de la Comisión y otros fueron rechazados como no aptos para la cofinanciación comunitaria. Por ejemplo, se rechazó una propuesta de Bélgica consistente en compensar a los agricultores que utilizasen menos fertilizantes con el fin de reducir la

⁽¹⁾ Eurostat y Comisión Europea, «Agriculture and acidification», en *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, p. 2 de 5.

⁽²⁾ Comisión Europea, COM(1999) 22 final de 27.1.1999, p. 13.

⁽³⁾ Comisión Europea (DG VI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92; Evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, p. 9.

⁽⁴⁾ La principal medida agroambiental en Francia, «*prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs*», que absorbe más del 75 % de los gastos agroambientales en este Estado miembro.

⁽⁵⁾ Carta de la DG XI (Medio Ambiente) a la DG VI (Agricultura) de 13 de mayo de 1993.

⁽⁶⁾ Reglamento (CE) n° 746/96 de la Comisión (DO L 102 de 25.4.1996, p. 19).

contaminación por nitratos, debido a que este Estado miembro no aplicó la Directiva sobre nitratos. Al final de 1998, la Comisión había aprobado un total de 158 programas y más de 270 modificaciones de programas, que representaban un total de más de 2 500 medidas distintas, y en muchos casos complejas.

49. Además, la Comisión no revisó la dotación de personal en la unidad ni siquiera cuando resultó evidente que había subestimado la carga de trabajo. En 1998, sólo se destinó al equivalente de 4,75 personas de grado A a tiempo completo para gestionar un gasto superior a 1 500 millones de ecus anuales. El problema de la escasez de personal se vio agravado debido a que no se cubrieron las vacantes con rapidez y no se garantizó la adecuada continuidad del personal. De las doce personas de la unidad en octubre de 1994 (que trabajaban en otras medidas además de las agroambientales), sólo seguía trabajando una en junio de 1996; y la mayor parte de los sustitutos también habían sido a su vez reemplazados. Incluso el puesto de Jefe de Unidad permaneció vacante entre septiembre de 1997 y mayo de 1998. Además, la falta de personal de grados C y B provoca que el personal de grado A tenga que emplear parte de su tiempo en tareas administrativas.

50. También existen deficiencias «cualitativas». Sólo uno de los funcionarios de la unidad tiene una formación profesional en agronomía y ninguno cuenta con una formación en estudios

medioambientales. Ya han transcurrido más de doce años desde que la Comisión contrató personal especializado en agronomía y la unidad no tiene la posibilidad de contratar expertos en materia de medio ambiente. Hasta 1997 no se asignaron formalmente recursos de consultoría a la unidad y la única formación especializada pertinente impartida al personal de la unidad durante los últimos cinco años se ha limitado a dos cursos de media jornada sobre técnicas analíticas. La aplicación del nuevo Reglamento sobre desarrollo rural constituye otro aumento notable adicional de las responsabilidades de la Comisión y los recursos que se precisan para ocuparse de esta nueva carga de trabajo deben ser adecuadamente cuantificados por la Comisión.

Planificación por parte de los Estados miembros

51. La falta de asignación de fondos a escala comunitaria en función de prioridades medioambientales se ha reproducido ampliamente a nivel nacional y regional en los Estados miembros. Como ha constatado la Comisión, los programas medioambientales han tenido «una incidencia muy escasa en las zonas de agricultura intensiva» ⁽¹⁾. Por lo general, la financiación no se dirige ni a las zonas de mayor prioridad medioambiental ni a las actividades agrícolas más perjudiciales para el medio ambiente. Ello constituye un problema en Alemania, Francia, Italia, Finlandia, Portugal, Austria, Suecia y el Reino Unido (véase el recuadro de texto 1).

⁽¹⁾ Comisión Europea (DG VI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92; Evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, p. 125.

Recuadro de texto 1

En Alemania, el Ministerio del Medio Ambiente reconoce que el Estado federado de Renania del Norte-Westfalia, que representa el 9 % de la superficie agraria de Alemania, tiene urgentes necesidades agroambientales a raíz de las prácticas agrícolas intensivas, pero esta región sólo recibe el 0,7 % de las ayudas agroambientales comunitarias a Alemania. En Sajonia, la agricultura intensiva es responsable de la contaminación por nitratos y de la erosión del suelo, pero pocas medidas están dirigidas al sector más contaminante de la agricultura sajona, constituido por las grandes explotaciones ganaderas intensivas creadas por la antigua República Democrática Alemana. En Baviera, los auditores del Tribunal descubrieron que sólo algunos de los productores participantes en el programa KULAP cambiaron sus prácticas a fin de cumplir los criterios exigibles para optar a las ayudas del programa. Los demás recibieron ayudas por las prácticas agrícolas extensivas y respetuosas con el medio ambiente que ya realizaban habitualmente. La ayuda sólo podría estar justificada si existiera un riesgo de cese de estas prácticas (es decir, de intensificación o de abandono). Sin embargo, la mayoría de los agricultores objeto de la fiscalización declararon que continuarían con estas mismas prácticas, aunque cesaran las ayudas. Además, la evaluación oficial de Baviera reveló que la mayoría de los participantes en estas medidas eran agricultores que ya ponían en práctica estos métodos; y que las diferencias de comportamiento ecológico de los agricultores participantes y no participantes eran mínimas. En Baden-Württemberg (Alemania), el programa MEKA no resuelve adecuadamente algunos problemas medioambientales locales graves provocados por las prácticas intensivas, por ejemplo la contaminación por plaguicidas y fertilizantes en Kaiserstuhl, Kraichgau y el sur de Stuttgart.

En Francia, la asignación de fondos entre regiones se ha basado en criterios puramente agronómicos, es decir, número de productores y hectáreas de cada región, sin referencia alguna a problemas o riesgos ambientales. En consecuencia, no se otorgó la prioridad debida a áreas con necesidades medioambientales urgentes, como Bretaña, que sufre una alta contaminación por nitratos debida a las explotaciones intensivas de porcino.

En Italia, aunque las prioridades medioambientales fueron importantes inicialmente en la asignación regional de los fondos, esta orientación se abandonó posteriormente en favor de un enfoque dirigido a la demanda: las regiones que más gastaban recibieron la mayor asignación presupuestaria al año siguiente.

En Sicilia, aunque el programa regional especifica las localidades de máxima prioridad medioambiental, la distribución de las ayudas en la región es indiscriminada. Además, los principales problemas agroambientales están relacionados con la gestión del agua y la erosión del suelo; pero el programa no aborda estos problemas directamente, sino que fomenta la agricultura biológica, que carece de salida, y la reducción de los productos químicos.

En Finlandia, aunque los principales problemas de contaminación agrícola detectados por el programa se concentran en el sudoeste del país, esta región sólo recibe el 20 % del gasto total. Además, el programa finlandés permitía incluso a los agricultores, en determinadas circunstancias, aplicar más abono de lo que sería óptimo económicamente.

En Portugal, un problema nacional clave es la salinización de las reservas de agua dulce subterránea. La penetración de agua marina se produce porque se extrae demasiada agua subterránea para usos agrícolas. El programa no resuelve este problema. Además, sólo los agricultores con menos de 50 hectáreas y/o 50 UGM pueden optar a las ayudas agroambientales. Esto reduce a la mitad la superficie que podría beneficiarse del programa y mitiga el potencial medioambiental del mismo.

En España, la política nacional de lucha contra la erosión del suelo —uno de los dos mayores problemas agroambientales del país— no se aplicó durante los dos primeros años de funcionamiento del programa, debido a la falta de disponibilidad de fondos nacionales para la cofinanciación.

En Austria, se realizó una asignación provincial de fondos, pero las autoridades nacionales no pudieron facilitar al Tribunal pruebas que lo justificasen. Además, los auditores del Tribunal descubrieron que la densidad de animales por explotación que permitía acceder a las ayudas agroambientales seguía siendo demasiado alta para producir beneficios ecológicos significativos para los pastizales, en términos de mayor biodiversidad, por ejemplo en cuanto a la variedad y cantidad de la fauna y flora. De hecho, la alta densidad permitida por el programa dio lugar a que los productores extensivos existentes intensificasen su producción a fin de agotar las posibilidades de recepción de ayudas. Por consiguiente, las medidas agroambientales sólo han reducido ligeramente el número de cabezas en Austria (0,1 %). Además, en este Estado miembro sólo un reducido número de agricultores tuvieron que modificar sus prácticas habituales para cumplir los requisitos del programa.

En Suecia, la oficina de control nacional concluía en su informe que «los efectos medioambientales de las subvenciones son mucho menores de lo que habrían sido si se hubieran concentrado más, por ejemplo, en los condados de Skåne o Halland, donde existen grandes fugas de nitrógeno».

En el Reino Unido, la oficina de control nacional señaló que existen mejores posibilidades para la asignación de las ayudas en zonas del programa y para dar mayor prioridad al apoyo de técnicas de cultivo respetuosas con el medio ambiente.

52. La falta de prioridad de las necesidades medioambientales también caracteriza la gestión de las medidas de forestación. La AEMA ha observado en lo que respecta a la forestación que en muchos casos se han utilizado especies de rápido crecimiento, especies exóticas incluidas, a menudo a expensas de hábitats de alto valor en biodiversidad ⁽¹⁾. Un estudio irlandés concluyó que «en general se piensa que plantar árboles es beneficioso para el medio ambiente [...] Sin embargo, en Irlanda, donde la plantación consiste en bosques predominantemente comerciales, el 80 % de

los cuales son coníferas no autóctonas, existe una preocupación considerable en lo que respecta a los costes externos de la forestación (costes a cargo de otras personas que no son el propietario del bosque). Motivo de especial preocupación son los efectos negativos potenciales de la silvicultura en el paisaje, el agua y la fauna» ⁽²⁾. Una deficiente concesión de prioridades a las necesidades medioambientales también se produce en España, Austria, Alemania, Portugal e Italia (véase el recuadro de texto 2).

Recuadro de texto 2

En España, el programa nacional de forestación especifica entre sus objetivos principales la lucha contra la erosión del suelo y la desertización, pero los criterios de distribución regional y local de los fondos otorgan prioridad a los factores agrícolas y comerciales frente a los requisitos medioambientales.

En el caso de un beneficiario, los auditores del Tribunal encontraron pruebas de falta de interés por las necesidades medioambientales por parte de las autoridades agrícolas. Mientras los funcionarios de la AEMA recomendaban plantar diferentes variedades de roble (con un 95 % de *Quercus rotundifolia*, y sólo un 5 % de *Quercus suber*), las autoridades agrícolas aprobaron una plantación de una única variedad con el 100 % de *Quercus suber*.

En Austria, el programa aprobado por la Comisión prevé que el 70 % de la ayuda total abonada en concepto de «forestación» sea realmente abonada como ayuda a la creación de pistas forestales; 37 millones de ecus a partir de un presupuesto de 53 millones de ecus con respecto a 1995-1997 ⁽³⁾. A pesar de que las autoridades de los Estados miembros abogan por la creación de pistas forestales basándose en que permiten un mejor cuidado de las superficies forestales, así como la corta y extracción de árboles respetuosa con el medio ambiente, la proporción del presupuesto de forestación que absorbe esta actividad es elevado. Además, la AEMA observa que incluso las pistas en servicio estrechas y no asfaltadas pueden conducir a una fragmentación de los hábitats y a facilitar el acceso a zonas que antes se consideraban lejanas, con implicaciones a largo plazo en cuanto a la integridad de los ecosistemas ⁽⁴⁾.

En Alemania (Baviera), los auditores del Tribunal observaron que la construcción de pistas había incrementado la posibilidad de acceso a bosques de alta montaña que hasta entonces se consideraban lejanos.

En Portugal, algunos beneficiarios visitados por los auditores del Tribunal habían arrancado árboles adultos a fin de optar a las ayudas para nuevas plantaciones. Esto provocó un problema de erosión del suelo, que se agravó por la excesiva perturbación de la tierra que produjo la plantación de nuevos árboles.

En Italia, a nivel regional sólo se ha forestado el 0,001 % de la superficie agraria de Emilia-Romagna y ello con especies arbóreas elegidas por su valor comercial más que ecológico.

53. Además, a veces cabe plantearse si los medios que se detallan en los programas para conseguir objetivos medioambientales son eficaces. En Castilla-La Mancha (España), donde el programa tiene como fin la reducción del consumo de agua, la legislación nacional ya había restringido su utilización antes de la introducción de medidas medioambientales, por lo que las grandes explotaciones obtuvieron menos derechos de acceso al agua por hectárea que las explotaciones pequeñas. El programa agroambiental introdujo el consumo de agua medio regional por hectárea en el período previo al programa como base para medir la reducción individual en

el consumo del agua. Se compensa a los agricultores si se comprometen a utilizar un 50 %, 70 % o 100 % menos de agua que el consumo medio regional de agua por hectárea en el período previo al programa. Además, están exentos de las restricciones de consumo de agua en virtud de la legislación nacional.

⁽¹⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 286.

⁽²⁾ Véase P. Clinch, Environmental Institute — University College Dublin, «Irish Forestry Policy: A Cost Benefit Analysis», en *Irish Banking Review*, primavera de 1998, pp. 35-36.

⁽³⁾ Documento de la Comisión n° 3634, 18.1.1995, apartado 3; estas cifras corresponden a 36 882 000 y 53 141 000 ecus respectivamente.

⁽⁴⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Europe's Environment: The Second Assessment*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, p. 148.

54. Un programa de este tipo resulta interesante para los agricultores cuyo consumo de agua o derechos de acceso son ya inferiores a las medias regionales. Estos agricultores pueden optar a los programas de reducción del 50 %, 70 % o 100 % aunque reduzcan su consumo de agua real en menos de un 50 %, 70 % o 100 % respectivamente. De hecho, los agricultores cuyo consumo de agua o derechos anteriores eran inferiores al 50 % o 70 % de la media regional incluso pueden aumentar su consumo de agua real, y obtener ayuda de todos modos. El programa también resulta interesante para los agricultores que carecen por completo de agua o de derechos de acceso. Un estudio local en Castilla-La Mancha detectó la delicada situación consistente en que la mayoría de las 570 explotaciones que recibían ayudas agroambientales debido al acuerdo de no utilización de regadío no tenían acceso a éste de todos modos. Por el contrario, para los pequeños agricultores que ya tenían derechos de acceso importantes y, por consiguiente, un consumo de agua elevado, el programa agroambiental no era interesante, ya que la ayuda resulta insuficiente para compensar su pérdida de rendimiento.

55. El Tribunal observó otro problema en Castilla-La Mancha: se abonaron ayudas en concepto de retirada de tierras, a pesar de que las condiciones del programa en lo que respecta a la retirada de tierras no resultasen más costosas que las que se precisaron para el programa de cultivos herbáceos. El apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CE) n° 746/96 de la Comisión estipula que el pago de ayudas agroambientales en tales circunstancias resulta irregular. Dado que la retirada de tierras constituye aproximadamente el 30 % de las hectáreas del programa, representa un serio derroche de fondos comunitarios. Un examen más profundizado de la documentación del programa antes de su aprobación podría haber evitado que surgiese este problema.

56. La eficacia de los programas depende también del correcto cálculo de los importes de ayuda. El Reglamento (CEE) n° 2078/92 especifica que las ayudas agroambientales se abonan para compensar a los agricultores que cumplen las restricciones específicas a su práctica agrícola, restricciones que producen una pérdida de ingresos netos. Si los importes de las ayudas son demasiado bajos, entonces participarán pocos agricultores y los programas tendrán escaso impacto ambiental. Si los importes de las ayudas son demasiado elevados, entonces los costes del programa serán más elevados de lo necesario.

57. Los auditores del Tribunal detectaron grandes discrepancias entre los importes de ayuda derivados de las medias zonales de los costes de participación y los costes de participación reales. En Finlandia, una evaluación oficial reveló que en 1997 el coste bruto para los agricultores finlandeses derivado de su participación en el programa ascendía a 773 millones de marcos finlandeses (110 millones de ecus), pero las ayudas pagadas alcanzaron los 1 372 millones de marcos finlandeses (195 millones de ecus), con lo que se sobrepasaban los costes de participación totales para los agricultores finlandeses en casi 600 millones de marcos finlandeses (85 millones de ecus) ⁽¹⁾. Durante el período 1995-1997, el Tribunal estima que la diferencia entre los costes totales calculados realizados por los agricultores y la ayuda total abonada a los agricultores en Finlandia ascendía a 422 millones de ecus. En Suecia, la oficina de control nacional concluyó que el importe de las ayudas agroambientales abonadas en concepto de la medida relativa a la transformación de tierras de cultivo en pastizales perennes sobrepasó significativamente los costes reales de participación de los agricultores suecos ⁽²⁾. La oficina de control nacional del Reino Unido descubrió que los importes de ayuda en el caso de algunas medidas eran más elevados que los costes de participación medios para los agricultores, pero en lo que respecta a la mayoría de las medidas los importes de ayuda son inferiores a los costes de participación medios de los agricultores. En Alemania, Austria, Portugal y España se detectaron problemas similares (véase el recuadro de texto 3).

Recuadro de texto 3

En Alemania, una evaluación oficial del programa federal reveló que los importes de ayuda eran insuficientes para compensar a los agricultores por los costes derivados de la transformación. En Baden-Württemberg, la evaluación oficial del programa MEKA llegó a la conclusión de que los importes de ayuda eran excesivos en el caso de algunas medidas, por ejemplo la ayuda a la protección de los pastos.

En Austria, contrariamente a las demás medidas del programa nacional, el importe de la ayuda para la *Elementarförderung* carece de justificación cuantificada. Posteriormente, las autoridades nacionales reconocieron la excesiva cuantía de la ayuda y la redujeron. Los importes de varias medidas adicionales —por ejemplo los de ayuda a la rotación de cultivos y al cese de la producción de maíz— son excesivos con arreglo a las pruebas disponibles. En cambio, los agricultores que participan en medidas contra la erosión no reciben compensación suficiente.

En Portugal, los importes de las ayudas no compensan suficientemente a los agricultores, que pierden más de una cuarta parte de sus costes reales.

En España, los auditores del Tribunal detectaron un aumento de los importes de las ayudas por parte de las autoridades españolas que carecían de prueba alguna que lo justificase.

⁽¹⁾ Ministerio de la Agricultura finlandés, «Final Report of the follow-up group», informe n° 1998/5, Helsinki, 1998, p. 73.

⁽²⁾ Riksrevisionsverket (oficina de control nacional sueca), «Jordbrukets miljöstöd — minskning av kväveläckage och bevarande av biologisk mångfald», Estocolmo, 1998, pp. 9-11.

58. Los importes de las ayudas agroambientales también pueden ser inexactos si la zona del programa no es homogénea desde el punto de vista agronómico y medioambiental, como exige el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2078/92. Si las zonas no son homogéneas, los importes de las ayudas basados en el rendimiento medio perdido compensan significativamente en exceso a los agricultores de los lugares de bajo rendimiento y no compensan lo suficiente a los agricultores en los lugares de alto rendimiento. El Tribunal ha detectado que muchas zonas del programa no son homogéneas ni en los aspectos agronómicos ni en los medioambientales. Por ejemplo, en Baden-Württemberg (Alemania), la zona del programa MEKA (*Marktentlastungs- und Kul-*

turlandschaftsausgleichsprogramm) abarca toda la región. Pero ésta se extiende desde los fértiles campos de cultivo intensivo del valle del Rin hasta las tierras subalpinas de pasto extensivo de la Selva Negra. En las tierras pobres, los agricultores se acogen al programa para obtener ingresos, mientras que en las tierras ricas sólo participan los agricultores sensibles a la problemática ecológica. Por lo tanto, la participación en el programa MEKA es más notable en áreas de agricultura extensiva y menos en las contaminadas áreas de agricultura intensiva de la región. El Tribunal detectó deficiencias similares en Francia (relativas a la medida general «*prime à l'herbe*») y en Baviera (véase el recuadro de texto 4).

Recuadro de texto 4

En Francia, con respecto a la medida nacional de «*prime à l'herbe*», tal como advirtió la Dirección General de Medio Ambiente durante el trámite de aprobación del programa, la prima es demasiado baja para evitar el abandono de los pastos pobres, mientras que en los buenos pastizales no es más que un ingreso complementario para los agricultores.

En Baviera (Alemania), la calidad de la tierra varía mucho (los precios de los arriendos oscilan entre 206 y 874 marcos alemanes por hectárea). La participación es elevada en las tierras pobres y baja en las ricas, que suelen ser las más intensivamente explotadas y las que más problemas causan en el medio ambiente.

59. La Comisión está al corriente de este problema: «la evaluación e investigación han demostrado que la definición de zonas en función de las regiones administrativas puede tener como resultado una serie de incoherencias entre programas dentro de un mismo Estado miembro. Un ejemplo de ello es la aplicación de las medidas de reducción del empleo de productos químicos en los programas regionales italianos [...] Algunos estudios demuestran que la aplicación generalizada de las medidas reduce su eficacia, porque en algunas zonas en las que el agricultor debe realizar un menor esfuerzo para aplicar las medidas se han pagado importes excesivos, mientras que en zonas más rentables los pagos han sido menores, lo que ha supuesto que la participación sea proporcionalmente menor también»⁽¹⁾.

60. Por lo que se refiere a la forestación, pueden realizarse observaciones similares. En España, el cálculo oficial para establecer los importes de las ayudas para el reembolso de los costes de plantación, mantenimiento y pérdida de ingresos derivados de la actividad agrícola fue realizado por un comité científico consultivo. Sin embargo, no se ha facilitado al Tribunal para su examen ningún registro documental de las deliberaciones del comité o de las pruebas en las que se basaron para determinar los importes de las ayudas. Por lo tanto, resulta prácticamente imposible verificar la exactitud de los importes de ayuda. En Portugal no se ha podido encontrar justificación alguna relativa al aumento de los costes de plantación por hectárea en función del tamaño de la explotación. La Comisión ha detectado problemas similares en Italia y Francia,

pero no ha tomado medidas para resolverlos. A escala regional, el Tribunal ha hallado discrepancias en Extremadura (España) entre los importes de las ayudas autorizadas y los costes reales a cargo de los agricultores: por ejemplo, un agricultor recibió 185 pesetas españolas por brinza, aunque los plantones le habían costado menos de 60 pesetas españolas cada uno.

61. En la fase de planificación, los programas deben coordinarse con otras iniciativas comunitarias pertinentes y viceversa, a fin de asegurar una respuesta integral a las necesidades medioambientales y evitar la duplicación de los esfuerzos y el derroche. Los Fondos Estructurales otorgan ayudas a las explotaciones agrícolas que realizan inversiones de capital con fines agroambientales, y los programas LIFE y Leader respaldan proyectos medioambientales locales en los espacios naturales. La Comisión ha observado que «el estudio de otros casos concretos pone de manifiesto la falta de coordinación entre las distintas medidas complementarias y entre éstas y las políticas de desarrollo rural»⁽²⁾. El Tribunal ha detectado numerosos casos de falta de coordinación en la práctica.

62. Por ejemplo, en España se pagan ayudas a la forestación por la transformación de superficie agraria en bosque, mientras que la ayuda a la forestación se paga con cargo a los Fondos Estructurales por plantar árboles en tierras no agrícolas. Sin embargo, las autoridades nacionales no han definido adecuadamente el

⁽¹⁾ Comisión Europea (DG VI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92; evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, pp. 89 y 92.

⁽²⁾ Comisión Europea (DGVI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92; evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, p. 117.

término «tierras agrícolas». La definición adoptada, «tierras con una función de producción que aporta ingresos a un agricultor», no es viable, ya que incluso las tierras más pobres (que pueden optar a las ayudas a la forestación de los Fondos Estructurales) pueden utilizarse como pasto pobre durante algunos días al año. Existe, por tanto, un importante margen de solapamiento entre los dos programas comunitarios, con el consiguiente riesgo de duplicación de pagos. En Portugal se produce el mismo problema.

63. También hay una falta de coordinación entre programas agroambientales independientes en el interior de los Estados miembros o entre éstos. En Baviera (Alemania), el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Medio Ambiente ejecutan cada uno su propio programa: *Kulturlandschaftsprogramm* (KULAP) y *Vertragsnaturschutzprogramm* (VNP) respectivamente. Ambos abordan los mismos problemas en los mismos lugares y, en algunos casos, compiten entre sí (éste es el caso de las medidas de apoyo al cultivo de viñas respetuoso con el medio ambiente). A raíz de la fiscalización del Tribunal, las autoridades de Baviera, a petición de

la Comisión, armonizaron los procedimientos para garantizar la coherencia de las medidas agroambientales.

64. En Italia, la cuenca del río Po tiene problemas medioambientales comunes, pero cada una de las regiones administrativas por las que pasa el río ha desarrollado su propio programa. De manera similar, tanto Luxemburgo como Alemania apoyan la agricultura respetuosa con el medio ambiente en los viñedos plantados en ambas riberas del Mosela; pero, aunque las condiciones agroambientales son similares, los programas son diferentes.

65. Con respecto a la agricultura biológica, se ha detectado un problema similar. Algunos Estados miembros sólo apoyan la transformación de la agricultura convencional en biológica, mientras que otros apoyan además el mantenimiento de los métodos de agricultura biológica tras la transformación (véase el recuadro de texto 5).

Recuadro de texto 5

Existen divergencias entre los criterios que rigen el pago de las ayudas agroambientales para fomentar la producción agraria biológica en los distintos Estados miembros. En Francia, Grecia, Portugal y el Reino Unido, las ayudas agroambientales se pagan sólo por la transformación de producción convencional en biológica. Los productores biológicos existentes no reciben ayudas en estos Estados miembros. En cambio, los siguientes Estados miembros apoyan la continuidad de la producción biológica, además de la transformación: Austria, Finlandia, Italia y Alemania. Esto significa que los productores biológicos existentes de Grecia, Francia, Portugal y el Reino Unido están en desventaja respecto a los agricultores de otros Estados miembros. Esta situación puede distorsionar la competencia interna en la Comunidad.

66. También se ha detectado una falta de coordinación entre las medidas agroambientales y de forestación. Por ejemplo, en Baviera, en la región subalpina mixta de pastos y bosques, las ayudas a la forestación han permitido forestar pastos extensivos de gran valor ecológico que también podían optar a las ayudas agroambienta-

les. La plantación de árboles en estos parajes, para «llenar» los claros del bosque, es perjudicial para la biodiversidad. En Francia, Portugal, Finlandia y Austria también se producen prácticas similares (véase el recuadro de texto 6).

Recuadro de texto 6

En Francia, el Tribunal examinó el programa local de Millévaches en la región de Lemosín y descubrió que los pastos mesetarios que podían optar a las ayudas agroambientales también habían sido programados para la forestación con las ayudas correspondientes.

En Portugal, las medidas agroambientales en las tierras altas tienen unos índices de participación poco elevados, porque las ayudas a la forestación son mucho más interesantes a nivel económico.

En Finlandia, existen graves dudas sobre la conveniencia, desde el punto de vista ecológico, de la forestación de superficies agrarias. El Ministerio de Medio Ambiente considera que no se debería forestar ninguna parcela agrícola. Para favorecer la máxima biodiversidad posible, debería darse prioridad a la conservación de espacios agrícolas abiertos.

En Austria, la situación es similar: como Austria tiene una gran cubierta forestal, desde el punto de vista ecológico no existe una necesidad de forestar superficies agrarias.

67. Además, existe una falta de coordinación entre las ayudas agroambientales y de forestación y el programa de ayudas agrarias. La AEMA ha hecho referencia a la competencia de las medidas agroambientales con las ayudas a la producción principal (como la prima al maíz) ⁽¹⁾. En Suecia, la oficina de control nacional descubrió que «existe el peligro de que las subvenciones

medioambientales a la transformación de superficie agraria en pastos perennes se conviertan en una segunda opción por la mayor cuantía de las compensaciones a las áreas de cultivo» ⁽²⁾. En Portugal y España se detectaron problemas similares (véase el recuadro de texto 7).

Recuadro de texto 7

En Portugal, algunos de los programas agroambientales tienen que solventar los efectos perjudiciales de la PAC: se otorgan ayudas agroambientales para árboles frutales locales que de otro modo tenderían a desaparecer en favor de nuevas variedades de mayor rendimiento, mejor remuneradas dentro de la OCM de frutas y hortalizas, pero con mayor uso de productos agroquímicos. También se otorgan ayudas agroambientales a la producción extensiva de ganado, que está en peligro por las elevadas primas al ganado otorgadas por la reforma de la PAC de 1992. Otras medidas agroambientales diseñadas para proteger los pastizales y pastos temporales deben competir con la mayor cuantía de las ayudas agrarias a las que pueden optar estas tierras.

En España se pagan ayudas agroambientales para reducir el consumo de agua, pero el régimen de ayudas agrarias paga más por las tierras de regadío que por las que no lo son, lo que incita a los agricultores a regar. Por consiguiente, se han incrementado los importes de las ayudas agroambientales con el fin de aumentar el interés de este programa para los productores de cultivos herbáceos.

La Comisión, en sus propuestas de la Agenda 2000, ha hecho hincapié en que «la cuantía de la ayuda que aún se suministra a través de los precios y los pagos específicos (por ejemplo, el maíz destinado al ensilaje y el lino) puede suprimir todo aliciente para que los agricultores sientan el compromiso de adoptar prácticas más extensivas o dedicar tierras a fines medioambientales» [COM(97) 2000 final, p. 24].

68. También existen diferencias injustificadas en las normas de retirada de tierras. En el Reino Unido, los agricultores siembran y mantienen una cubierta vegetal en las tierras retiradas a fin de poder optar a las ayudas correspondientes a cargo del programa de cultivos herbáceos, mientras que en Sajonia (Alemania) las autoridades permiten que las tierras retiradas puedan optar a las ayudas agroambientales, además de a los pagos por retirada de tierras de la producción, si se siembra y se mantiene una cubierta vegetal.

69. También resulta evidente la falta de coordinación entre la ayuda agroambiental y el régimen de protección del medio ambiente de la Comunidad. Por ejemplo, una parte importante de la ayuda agroambiental se emplea en compensar a los agricultores que utilizan menos abono para luchar contra la contaminación por nitratos. Entretanto, doce Estados miembros afrontan actualmente diligencias procesales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, debido a la falta de transposición o a la aplicación incorrecta de la Directiva comunitaria sobre nitratos, Directiva que prevé la limitación por parte de los agricultores del uso de fertilizantes sin derecho a compensación (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países

Bajos, Austria, Portugal y el Reino Unido). Las conclusiones de un estudio reciente son que, debido mayoritariamente a los afluentes agrícolas «se estima que el 5-6 % de la población europea es abastecida actualmente con agua potable que contiene una cantidad de nitratos superior al máximo comunitario permitido de 50 miligramos por litro y el 25 % de la población utiliza agua con un nivel mayor que el óptimo de 25 miligramos por litro» ⁽³⁾. Con respecto a la Directiva sobre nitratos, cuya deficiente aplicación fue objeto de un Informe anterior del Tribunal ⁽⁴⁾, ni un solo Estado miembro ha realizado una transposición plenamente satisfactoria (véase el cuadro 9). La aplicación por parte de los Estados miembros de las Directivas de protección de la naturaleza relativas a los pájaros silvestres y a los hábitats también ha presentado problemas. Como ha expuesto la AEMA, hasta la fecha, a nivel comunitario, el vínculo entre la legislación en materia de medio ambiente y la PAC sigue siendo inadecuado ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 306.

⁽²⁾ Oficina de control nacional de Suecia, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁽³⁾ AgraEurope, *Agriculture and the Environment Development of European Union Agri-Environment Policy*, preparado por Brian Gardner de EPA Associates, Bruselas, 1999, p. 3.

⁽⁴⁾ Informe especial n° 3/98 del Tribunal de Cuentas (DO C 191 de 18.6.1998).

⁽⁵⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 303.

Cuadro 9

Aplicación por los Estados miembros de la Directiva comunitaria sobre nitratos

Aplicación de los requisitos específicos de la Directiva sobre nitratos a) satisfactoria b) realizada a tiempo			B		DK		D		EL		E		F		IRL		I		L		NL		A		P		FIN		S		UK			
			a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b		
Requisito	Artículo de la Directiva correspondiente	Fecha acordada para la aplicación																																
Transposición a la legislación nacional	12	20.12.1993 ⁽¹⁾	NO	C	SÍ	SÍ	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	C	NO	C	SÍ	C	SÍ	C	NO	NO	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C		
Seguimiento	5(6) ⁽²⁾ o 6	20.12.1993 ⁽¹⁾	NO	C	SÍ	—	SÍ	—	NO	C	SÍ	C	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	—	SÍ	—	SÍ	—	SÍ	C	SÍ	—	NO	NO	NO	NO		
Designación de zonas vulnerables	3	20.12.1993 ⁽¹⁾	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	C	NO	SÍ	NO	C	SÍ	C	SÍ	C	NO	NO																
Instauración de las «normas de buena conducta agraria»	4	20.12.1993 ⁽¹⁾	NO	C	SÍ	SÍ	SÍ	C	SÍ	C	NO	NO	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C	NO	C	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	SÍ	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C		
Instauración del primer programa cuatrienal de acción	5	20.12.1995 ⁽¹⁾	NO	NO	SÍ	C	NO	C	NO	NO	NO	NO	SÍ	C	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	C	NO	NO	NO	C	NO	C	NO	C	NO	NO		
Presentación del informe recapitulativo a la Comisión	10	20.6.1996 ⁽¹⁾	NO	C	SÍ	SÍ	NO	C	NO	C	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	C	SÍ	NO	SÍ	NO										
Conclusión de la revisión de designaciones	3	21.12.1997 ⁽¹⁾	NO	NO	—	—	—	—	NO	NO	NO	NO	—	—	—	—	—	—	NO	NO	—	—	SÍ	SÍ	NO	NO								
Inicio del año en el que se pueden aplicar el máximo de 210 kg de nitratos por hectárea	5	20.12.1998 ⁽¹⁾	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ						
¿Han sido suficientes las medidas adoptadas por el Estado miembro para evitar procesos formales por infracción hasta la fecha?	Artículo 226 del Tratado CE		NO		SÍ		NO		NO		NO		NO		NO		NO		SÍ		SÍ		NO											

⁽¹⁾ La fecha de finalización para Austria, Finlandia y Suecia fue el 1 de enero de 1995.

⁽²⁾ No existe una fecha concreta de finalización para el seguimiento efectuado en virtud del párrafo segundo del apartado 6 del artículo 5.

— = No pertinente para ese Estado miembro.

C = Concluido, aunque con retraso.

Fuente: Comisión Europea, referencia a la carta del 28.6.99/XI/008234.

70. Además, existen incoherencias entre las políticas europeas y nacionales en lo que respecta a la agricultura y al medio ambiente. La AEMA ha observado que algunos Estados miembros, especialmente en el sur, subvencionan el agua utilizada por los agricultores; al mismo tiempo, los fondos comunitarios se abonan a los agricultores que utilizan menos agua. A nivel nacional, quizá las subvenciones más obvias con un efecto medioambiental se destinan a la agricultura de regadío en Europa del sur. Los municipios que suministran agua a las unidades agrícolas en la cuenta del Po, en Italia, deben aplicar unos precios basados en la recuperación de costes, pero en la práctica se conceden numerosas exenciones. En España, la extracción agrícola está sujeta a una exacción que no depende del volumen de agua utilizada, sino de la superficie de terreno, y existe una diferencia entre los costes recuperados y los costes de suministro. En otros países, las subvenciones pueden consistir en exenciones de impuestos: éste es el caso de Portugal, donde las aguas para regadío están exentas de un nuevo impuesto introducido en 1995, y en los Países Bajos, donde los agricultores están exentos del impuesto de extracción de aguas subterráneas ⁽¹⁾.

Ejecución y control

Ejecución y control por parte de la Comisión

71. La ejecución de algunas medidas agroambientales puede ser incompatible con el principio recogido en el Tratado CE de que «quien contamina, paga» ⁽²⁾. Aunque este principio exige que el contaminador pague por evitar o reparar los costes medioambientales de cualquier actividad económica, la política agroambiental aparentemente transfiere los costes medioambientales en la agricultura de los agricultores a los contribuyentes. El enfoque agroambiental sólo es compatible con el principio de que «quien contamina, paga», a condición de que se pague a los agricultores por tener un comportamiento ecológico superior a la «buena práctica ecológica». Sin embargo, en gran parte de Europa, las normas de comportamiento normal —como las «normas de buena conducta agraria»— no existen o están muy poco desarrolladas. Por consiguiente, en la práctica a menudo no resulta factible para la Comisión garantizar que las ayudas comunitarias consigan mejoras reales en el comportamiento ecológico de los agricultores, en lugar de resultar beneficiosas sólo para su renta.

72. Con respecto al control, la Comisión no visita rutinariamente los Estados miembros para verificar los datos o análisis que presentan en apoyo de los proyectos de programas, ni envía personal de la unidad de medio ambiente o de forestación en misiones rutinarias de verificación de la ejecución de los programas que en la práctica proporcionan una buena rentabilidad medioambiental. Los inspectores de la Comisión realizan visitas sobre el terreno para verificar la legalidad y regularidad de los pagos; pero la función de este personal no es la evaluación de la eficacia medioambiental de las medidas agroambientales o de forestación. El enfo-

que actual «de Bruselas» de la gestión del programa no es coherente con un control efectivo y práctico. La inactividad de la Comisión en este ámbito es desconcertante, ya que es muy consciente de la validez de las críticas del Tribunal, como revela el propio informe de evaluación de la Comisión «existen evidentes dificultades en materia de control de determinadas medidas» ⁽³⁾.

Ejecución y control por parte de los Estados miembros

73. La política agroambiental en particular tiene gran necesidad de infraestructuras administrativas en los Estados miembros. Concretamente, los Estados miembros tienen que desplegar técnicos agrónomos y expertos en medio ambiente para detectar problemas agroambientales y proponer soluciones prácticas a los mismos. Se necesitan administradores para convertir las consideraciones teóricas de los científicos en requisitos detallados del programa. Se precisan inspectores para verificar el cumplimiento de los beneficiarios. Por último, también es necesario personal cualificado para supervisar y evaluar los efectos de los programas.

74. El trabajo de la oficina de control nacional del Reino Unido ha determinado que la proporción de costes administrativos respecto de las subvenciones a los agricultores es muy elevada ⁽⁴⁾. Esta oficina detectó que, en el principal programa agroambiental del Reino Unido, los costes administrativos totales durante la primera fase de ejecución en 1995-1996 ascendieron a 13 millones de ecus, importe equivalente al 46 % de las subvenciones abonadas a los agricultores (véase el gráfico 1). El programa es complejo y su gestión comporta muchos procesos diferentes. Los costes anuales de gestión del programa ascienden a 8 millones de ecus, y los costes de control e investigación medioambiental se elevan a 5 millones de ecus (véase el gráfico 2). Si se precisan unos costes tan elevados para la gestión y el control adecuados de los programas, el coste anual conjunto de la ejecución de la política agroambiental para los Estados miembros ascendería entonces a 700 millones de ecus. Otro examen detallado de las actividades de las administraciones de los Estados miembros indicó incluso que el coste total de la ejecución directa del Reglamento (CEE) n° 2078/92 a escala comunitaria (sin incluir los costes del control medioambiental) debe haber ascendido a una cifra situada entre 1 000 y 2 000 millones de ecus en el período 1992-1996 ⁽⁵⁾. A pesar de unos costes tan elevados, la AEMA ha observado que en muchas regiones se carece de una capacidad administrativa y de experiencia suficientes para poner en práctica esta nueva política ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Comisión Europea (DG VI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92; evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1999, p. 8.

⁽⁴⁾ Informe del Interventor y Auditor General, «Protecting Environmentally Sensitive Areas», HC, sesión 120, 1997-1998, Londres, 23.7.1997.

⁽⁵⁾ K. Falconer y M. Whitby, Informe de investigación del centro de economía rural «Transaction and Administrative Costs in Countryside Stewardship Policies», University of Newcastle upon Tyne, 1999.

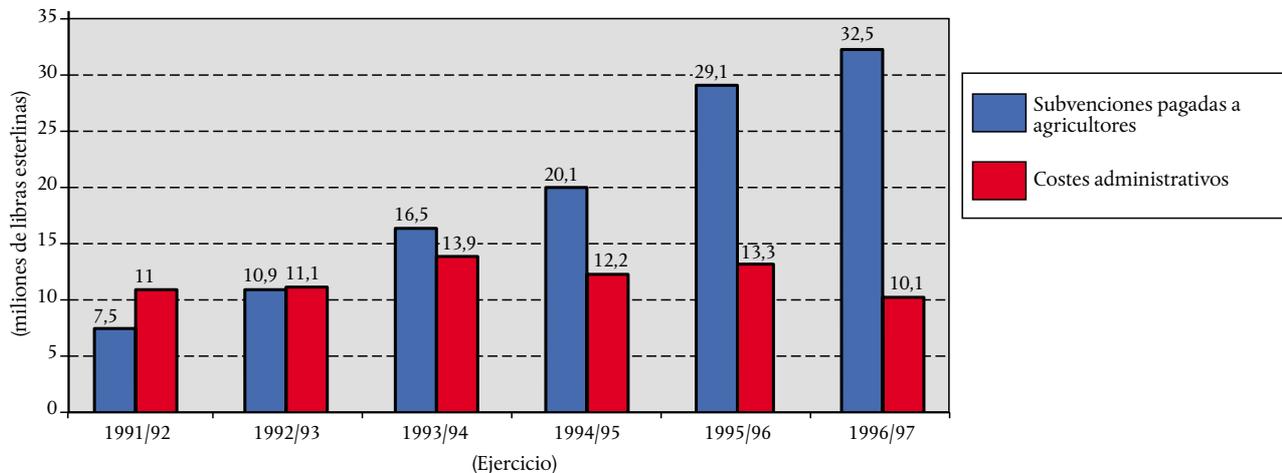
⁽⁶⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 306.

⁽¹⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 409.

⁽²⁾ Apartado 2 del artículo 174 (anteriormente 130 R) del Tratado CE.

Gráfico 1

Programa de protección de regiones ecológicamente sensibles; pago de subvenciones y costes administrativos, 1991/92 a 1996/97



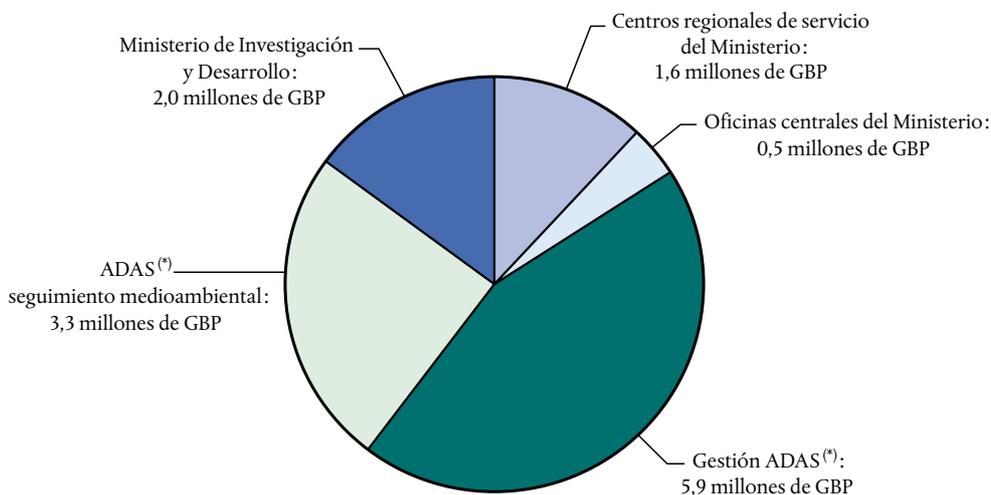
Notas

1. Los costes anteriores a 1993/94 no incluyen los costes del programa de investigación, al no ser éstos identificables individualmente.
2. Las cifras de 1996/97 son estimativas e incluyen investigación y desarrollo relativos al Plan de administración del espacio rural.
3. No se disponía de datos sobre los costes administrativos en 1991/92, que se supusieron similares a los de 1992/93.

Fuente: Informe de la oficina nacional de fiscalización del Reino Unido, «Protecting Environmentally Sensitive Areas», p. 33.

Gráfico 2

Costes administrativos del programa de protección de regiones ecológicamente sensibles, 1995/96



(*) ADAS: Servicio asesor y de desarrollo agrícola del Ministerio de Agricultura.

Fuente: Informe de la oficina nacional de fiscalización del Reino Unido, «Protecting Environmentally Sensitive Areas», p. 34.

75. En Alemania, Portugal, el Reino Unido, Austria, España, Francia, Finlandia y Suecia, el Tribunal ha detectado dificultades de ejecución importantes que reducen la participación de los agri-

cultores y, consiguientemente, el impacto ambiental (véase el recuadro de texto 8).

Recuadro de texto 8

En Alemania, la aceptación en Baviera de ciertas medidas del programa KULAP —como la retirada de tierras durante veinte años, que cubre algo más de 100 hectáreas— es tan baja que el impacto ambiental es mínimo. El programa MEKA de Baden-Württemberg comparte problemas similares en cuanto a ciertas medidas. En Sajonia, el 85 % de la superficie agraria corre el riesgo de erosión, pero sólo el 30 % está cubierta por medidas antierosivas. De hecho, en los lugares más vulnerables, la participación en la medida antierosiva clave (*mulch saat*) es de tan sólo un 3 %.

En Portugal, las medidas contra las prácticas intensivas y en favor de la reconversión de las tierras de cultivo en pastos no han repercutido en el medio ambiente ya que no se han aplicado.

En el Reino Unido, la oficina de control nacional ha descubierto que la participación era mucho menor de lo previsto en algunas regiones: por ejemplo, en Cotswold Hills, sólo 1 600 hectáreas de tierras de cultivo habían sido convertidas en pastizales frente a las 6 000 hectáreas que se habían fijado como objetivo. El comité del Parlamento británico que ha examinado el gasto nacional ha observado que el impacto del programa podía haber sido mucho mayor si el Ministerio hubiera sido más diligente en su difusión.

En Austria, los auditores del Tribunal han detectado gran confusión entre los agricultores y un alto porcentaje de errores en las solicitudes de ayuda debido al considerable número de medidas disponibles, algunas de las cuales podían acumularse con otras, mientras que otras no.

En España, los auditores del Tribunal han detectado que la aportación nacional respecto de las medidas agroambientales y de forestación se pagaba a los beneficiarios con retraso. Esta práctica es irregular y reduce la credibilidad del programa y su participación.

La complejidad administrativa también constituye un problema en Francia, donde las funciones de administración y control se dividen entre un gran número de organizaciones.

En Finlandia, el procedimiento de solicitud resultó tan complejo para los agricultores que tuvieron que contratar a especialistas para cumplimentar las instancias.

La oficina nacional de fiscalización de Suecia detectó que a veces los agricultores se abstendían de participar en el programa agroambiental sueco debido a la carga administrativa que ello comportaba.

76. Con respecto al control del gasto comunitario en cada Estado miembro, una importante herramienta para verificar el cumplimiento por parte del beneficiario de los requisitos de la sección de Garantía del FEOGA es el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) de la Comunidad, que controla en cada Estado miembro la mayor parte del gasto de la sección de Garantía del FEOGA. En el curso de esta auditoría se detectaron deficiencias en el control de las medidas agroambientales y de forestación —consecuencia de que los controles aplicados no cumplían las normas equivalentes al SIGC— en Portugal, Alemania, Austria,

Italia y Francia (véase el recuadro de texto 9). Por ejemplo, en Sajonia (Alemania) muchos de los mapas oficiales utilizados para verificar las solicitudes de ayuda datan de hace más de setenta y cinco años y son, por tanto, inexactos. Éste es un problema común a todos los territorios de la antigua República Democrática Alemana. La propia Comisión ha observado que, «en uno de los Estados miembros, no se efectuaron inspecciones en la explotación hasta 1995 y, en varios Estados miembros, no se realizaron controles cruzados con los datos del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC)» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Comisión Europea (DG VI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2078/92; evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, p. 111.

Recuadro de texto 9

En Portugal, el SIGC todavía no era operativo en enero de 1998, fecha de la visita de los auditores del Tribunal. En el norte del país, el problema se vio agudizado por la ausencia de un catastro. Durante las visitas, los auditores detectaron discrepancias en la mayoría de las solicitudes de ayuda de las dieciséis explotaciones visitadas. La comparación entre las ayudas agrarias, las ayudas al olivar y las declaraciones vinícolas reveló pagos excesivos con cargo a programas agroambientales o a otros programas.

En Austria, todavía no se ha completado el registro oficial de declives del terreno, por lo que la información de desnivel facilitada por los agricultores en su declaración, que es una de las condiciones para recibir algunas de las ayudas agroambientales, no puede ser verificada por los administradores.

En Italia, el seguimiento de las discrepancias detectadas por el SIGC fue insuficiente y no siempre dio lugar a la aplicación de las sanciones exigidas por la legislación europea. La falta de un registro detallado de los resultados de las inspecciones no permite utilizar el análisis de riesgos para seleccionar muestras de inspección, tal y como exigen los reglamentos europeos.

En Francia, las fincas receptoras de ayudas agroambientales no se registraron en el mismo ordenador que las que obtuvieron ayudas agrarias y, por consiguiente, no pudieron realizarse controles cruzados informatizados con estas últimas.

77. Existen otros problemas de control. La mayoría de los programas incluyen una medida compensatoria para los agricultores que utilicen menos fertilizantes (véase el recuadro de texto 10). Sin embargo, no es factible verificar el cumplimiento de dichas medidas. Tal y como declaraba la oficina de control nacional de Finlandia, «resulta problemático controlar ciertas condiciones del programa con los métodos de control actuales. El control de los niveles de abono se ha considerado especialmente difícil. En estu-

dios relacionados se ha considerado prácticamente imposible verificar los niveles de abono con fiabilidad» ⁽¹⁾. Realizados adecuadamente, la inspección visual, el muestreo del suelo y el examen de los archivos de la explotación agrícola son factores que pueden contribuir a la verificación, pero ninguno de estos métodos es definitivo. Los propios auditores de la Comisión son conocedores de este problema, pero ésta continúa aprobando este tipo de medidas.

⁽¹⁾ Oficina de control nacional de Finlandia, «Audit report on the administration and control of environmental support of agriculture», Helsinki, 18.6.1999, extracto en inglés, p. 3.

Recuadro de texto 10

En Francia, no se realizó ninguna prueba rutinaria del suelo o del agua en relación con el programa de «*prime à l'herbe*», aunque se exige que los agricultores no apliquen más de 70 kilogramos de abono por hectárea de pastizal. Las autoridades nacionales consideran imposible verificar en la práctica el cumplimiento de las restricciones a los fertilizantes por parte de los beneficiarios. Por consiguiente, el control suele consistir principalmente en preguntar al agricultor cuánto abono ha utilizado: si la respuesta se ajusta al límite del programa, se paga la ayuda.

En el *Steillagenprogramm* (programa de viñedos en terrenos con gran declive) de Renania-Palatinado (Alemania), se dejó a discreción de los beneficiarios la especificación de los puntos de muestreo del suelo, así como la toma y presentación de muestras a los laboratorios oficiales que examinan el suelo a fin de verificar el cumplimiento de las restricciones a los fertilizantes.

En Sajonia (Alemania), aunque en principio deberían realizarse análisis del suelo durante cada «inspección en profundidad», en la práctica sólo se ha realizado una inspección de este tipo en la localidad visitada por los auditores desde la introducción del programa, y no se ha realizado ningún análisis del suelo.

En el programa VNP de Baviera (Alemania), aunque los análisis del suelo estaban en principio recomendados, en la práctica no se realizaban.

En el programa KULAP de Baviera, los evaluadores oficiales observaron las dificultades de los inspectores para verificar el cumplimiento de algunas medidas por parte de los beneficiarios.

En Baden-Württemberg (Alemania), no se examinaron los archivos de ninguna explotación para compensar la ausencia de análisis rutinarios del suelo y corroborar los resultados de la inspección visual con pruebas documentales.

En el Reino Unido, los inspectores de la Comisión han descubierto que «el control de los fertilizantes es muy dudoso. Sólo se tienen en cuenta las características del pastizal (por ejemplo, el tipo y color de la hierba). No se realiza ningún análisis del suelo o de la hierba» (Comisión Europea, Informe de la misión de la DG VI. A. I.3 relativa a las «medidas de acompañamiento» en el Reino Unido, 19 de noviembre de 1998, apartado 7.2). Las inspecciones visuales se completan mediante la verificación de los registros de los fertilizantes que los participantes en el programa deben llevar.

78. En la práctica, algunos Estados miembros (por ejemplo, Dinamarca) han descubierto que el método más eficaz de combatir la contaminación por nitratos consiste en la planificación e inspección de la fertilización en la explotación. Para ello, las autoridades nacionales y el agricultor individual deben acordar un plan de explotación que identifique qué cantidad de nitrógeno se puede aplicar a cada parcela de cultivo, y cuándo debe aplicarse, con el fin de garantizar tanto la prevención de la contaminación para el medio ambiente como la rentabilidad para el agricultor. Un enfoque a nivel de la parcela de cultivo resulta apropiado, ya que la capacidad de las tierras de cultivo de retener nitrógeno depende de las características de cada parcela concreta, como la composición del suelo, la capacidad del cultivo actual para absorber nitrógeno, la evolución de los cultivos, el gradiente de la parcela y la proximidad a las corrientes de agua. Esta planificación de la fertilización requiere un gran trabajo administrativo por parte tanto de las autoridades de los Estados miembros como de los agricultores, pero ha resultado ser un método práctico y eficaz para combatir la contaminación por nitratos.

79. Algunos problemas de control parecen ser exclusivos de programas concretos, pero son sintomáticos de las dificultades que tienen las administraciones nacionales para desarrollar sistemas de control adecuados a las necesidades del enfoque de la política agroambiental. En Castilla-La Mancha (España), para controlar el uso del agua las autoridades se basan en cuadros agronómicos teóricos de consumo de agua que exponen cuánto debería consumir normalmente cada tipo de cultivo (véanse los apartados 54 y 55). Las autoridades permiten incluso a los agricultores declarar

un consumo de agua menor que el especificado en los cuadros agronómicos teóricos, a cambio de una ayuda agroambiental adicional: aunque el programa exige que en tales circunstancias el agricultor instale un caudalímetro para probar su conformidad, en la práctica no siempre se aplicó este requisito en los primeros años de funcionamiento del programa. Existe el riesgo de que un agricultor utilice más agua de la que se especifica en estos cuadros si desea obtener máximos rendimientos. Debido a tales insuficiencias en el control, la Comisión ha solicitado una corrección financiera por parte de las autoridades españolas en lo que respecta a este programa.

80. También se han detectado problemas de control «específicos» de este tipo en Finlandia, donde el 80 % de las «inspecciones» se realizan a través de fotografías tomadas por satélite, procedimiento que no permite detectar muchas formas de incumplimiento de los requisitos de las ayudas agroambientales, por ejemplo la utilización de plaguicidas. La oficina de control nacional de Finlandia detectó «deficiencias significativas en los procedimientos administrativos de control [...] Por ejemplo, en 1998 unas 3 000 explotaciones agrícolas carecían de programas de gestión ambiental y casi 5 000 no tenían planes agrarios, de un total aproximado de 77 000 explotaciones. No se han utilizado los controles administrativos necesarios para garantizar que los agricultores han cumplido las condiciones para la obtención de las ayudas antes del pago de las mismas». La oficina de control nacional detectó asimismo grandes variaciones regionales en el número de inspecciones, además de variaciones regionales en la gravedad de las

sanciones aplicadas a los agricultores en caso de incumplimiento de los requisitos del programa ⁽¹⁾.

81. El Tribunal también ha detectado problemas de control relativos a las medidas de forestación. Por ejemplo, en Finlandia, aunque el programa exige una visita de inspección previa a la aprobación de la plantación, el Tribunal no encontró pruebas de que algunos de los beneficiarios recibiesen tales visitas. Además, en un centro silvícola, ninguno de los beneficiarios había ejecutado sus proyectos tal y como habían sido aprobados por las autoridades. En un caso, el Tribunal descubrió que una plantación que debía ser de frondosas constaba de coníferas en su totalidad. En Extremadura (España), un beneficiario fue subvencionado para realizar 25 kilómetros de pistas forestales; sin embargo, sólo realizó 17 kilómetros y mejoró otros 3 kilómetros. En el mismo caso, las autoridades no dedujeron las superficies no subvencionables —incluido un río— de la zona objeto de la solicitud. Y, a efectos de las ayudas por «ingresos agrícolas no percibidos», los pastos sin árboles se clasificaron de forma inadecuada como «pastizales arbolados/cultivos herbáceos» de elevado valor. Los auditores no encontraron documentos justificativos que reflejasen que se habían controlado las solicitudes antes del pago o de qué forma los inspectores habían verificado la conformidad en la práctica. Los inspectores de la Comisión identificaron problemas similares en Castilla y León y en Castilla-La Mancha en 1997-1998. También se detectaron problemas de control en Italia (Emilia-Romagna) y en Austria.

Seguimiento

82. El artículo 2 del Reglamento financiero comunitario estipula que la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, debe garantizar que los gastos comunitarios se realicen en el contexto de programas con objetivos específicos, y que se evalúen los resultados respecto a los objetivos. Como ya se ha indicado, el trabajo de evaluación se ha visto desvirtuado desde el principio por la falta de apoyo, tanto a escala comunitaria como en cada uno de los Estados miembros, a la concepción de los programas y a la fijación de los objetivos con un estudio de referencia sobre el estado del medio ambiente. Como ha informado la AEMA recientemente, los vínculos entre la agricultura como fuerza propulsora importante y las presiones sobre el medio ambiente son diversas y complejas. Existen relativamente pocos datos disponibles a nivel europeo para proporcionar una visión objetiva de las presiones cambiantes sobre el entorno rural. Aunque están progresando los trabajos sobre indicadores agroambientales dentro de la Unión Europea y la OCDE, así como a nivel nacional, todavía deben aplicarse de forma sistemática ⁽²⁾.

83. Esta falta de indicadores medioambientales con arreglo a los cuales cuantificar el impacto de los programas ha sido otro de los factores que han socavado el trabajo de evaluación. La Comisión y los Estados miembros han reconocido claramente este pro-

blema. En el Informe que resume las evaluaciones de los Estados miembros, la Comisión declara que «comparativamente se ha avanzado poco en la elaboración de indicadores aplicables a la evaluación de políticas agroambientales. En conclusión, la elección de los indicadores para realizar el seguimiento de los efectos medioambientales es una condición esencial para el éxito de cualquier programa de evaluación. Los indicadores deben ser relevantes en relación con el programa y su área de aplicación. Una condición previa para elegir los indicadores es que los objetivos del programa sean específicos y claros, ya que los objetivos imprecisos pueden dificultar considerablemente el seguimiento de los efectos» ⁽³⁾.

84. El desarrollo de indicadores apropiados es esencial para que resulten rentables los gastos futuros orientados al medio ambiente dentro del ámbito de la política agrícola. Como concluye el informe presentado a la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo por el profesor Stefan Tangermann, «el tratamiento de todas estas cuestiones precisará indicadores sobre: la protección de los recursos en lo que respecta al suelo, al agua y a la atmósfera; la extensión y salud de los hábitats naturales y seminaturales; la biodiversidad tanto en las tierras agrícolas como en los límites de las parcelas y en las tierras circundantes a las agrícolas; las características del paisaje y el cambio del paisaje; las características históricas y del patrimonio» ⁽⁴⁾. Actualmente existen lagunas significativas en los conocimientos agroambientales, por ejemplo: «dada la falta de análisis adecuados, resulta imposible actualmente evaluar la presencia y el alcance de los residuos de numerosos plaguicidas que pueden tener efectos adversos para la salud» ⁽⁵⁾.

85. En cuanto a los Estados miembros, en el Reino Unido, la Comisión de cuentas públicas del Parlamento nacional, basándose en los datos aportados por la oficina de control nacional, declaró que «nos sentimos consternados porque, diez años después del inicio del programa, el Ministerio todavía no ha establecido objetivos cuantificables adecuados para juzgar el éxito del programa» ⁽⁶⁾. La oficina de control nacional de Suecia manifestó que «nuestra auditoría demuestra que sólo puede realizarse una evaluación muy limitada de los efectos de las subvenciones de carácter medioambiental por lo que respecta a la conservación de la

⁽³⁾ Comisión Europea (DG VI. F. II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92; evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, pp. 33-34.

⁽⁴⁾ Parlamento Europeo, «The purpose and methodology of evaluation in regard to EU agricultural expenditure», PE 168.019, BUDG 102-EN, p. 64.

⁽⁵⁾ Eurostat y Comisión Europea, «Water and agriculture: contribution to an analysis of a critical but difficult relationship», en *Agriculture, Environment, Rural Development: Facts and Figures — A Challenge for Agriculture*, julio de 1999, p. 7 de 9.

⁽⁶⁾ 39° Informe de la Comisión de Cuentas Públicas del Reino Unido, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, «Protecting Environmentally Sensitive Areas», apartado 2. El programa británico en favor de las regiones ecológicamente sensibles se estableció en el marco del Reglamento (CEE) n° 797/85 del Consejo (DO L 93 de 30.3.1985, p. 1), que prevé una cofinanciación limitada por parte de la Comunidad a las medidas agroambientales nacionales en el contexto de la sección de Orientación del FEOGA.

⁽¹⁾ *Ibid.*, p. 2.

⁽²⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 58.

diversidad biológica [...] Esto significa que el Gobierno carece, en gran medida, de los datos básicos necesarios para elegir entre diferentes medidas medioambientales»⁽¹⁾. La AEMA ha señalado como deficiencia de la ejecución de la política agroambiental que no se realizó una evaluación completa ni un control de los resultados⁽²⁾. No obstante, existen algunas excepciones a este incumplimiento general, como el programa VNP del Ministerio de Medio Ambiente en Baviera, que estaba respaldado por un buen estudio de base.

Seguimiento por parte de la Comisión

86. Los Reglamentos de base que rigen los programas agroambientales y de forestación exigían a la Comisión que informase al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de la aplicación de estas medidas en el plazo de tres años a partir de su aprobación y entrada en vigor⁽³⁾. Este balance fue debidamente presentado a finales de 1997⁽⁴⁾. Sin embargo, ninguno de los «balances de aplicación» presentados constituye una evaluación.

87. Con respecto a la política agroambiental, la Comisión ha realizado su propio estudio del impacto de esta política y ha presentado un Informe que resume los resultados de las evaluaciones de los Estados miembros. En su estudio, la Comisión examinó las medidas agroambientales a nivel del programa en diversos Estados miembros. Esta evaluación, realizada por consultores expertos externos en nombre de la Comisión, permitió identificar muchas de las mismas deficiencias puestas de manifiesto por el Tribunal en este Informe. El Tribunal se congratula del desarrollo de una «cultura de evaluación» en la Comisión y en los Estados miembros en lo que respecta a los programas agroambientales.

88. Por el contrario, el impacto ambiental de la política de forestación no ha sido adecuadamente analizado a nivel comunitario. Aunque los árboles plantados en la década de los noventa tardarán en madurar varias décadas, es preciso realizar una evaluación ahora a fin de verificar que la forestación se lleva a cabo como previsto: por ejemplo, para comprobar que los árboles se plantan en los lugares de mayor necesidad medioambiental. La ausencia de evaluaciones impedirá la detección y rectificación de prácticas ineficaces, como el uso de especies de brinzales que, tras la plantación, resultan inadecuados para las condiciones locales, de modo que los fondos comunitarios no podrán realizar todo su potencial en términos de rentabilidad medioambiental.

Seguimiento por parte de los Estados miembros

89. En los Estados miembros, el análisis del impacto de la política agroambiental ha sido dispar. Por ejemplo, en Alemania tres

regiones han preparado estudios de evaluación impresionantes; pero todavía faltan 22 programas por evaluar. En Italia, tres regiones todavía tienen que realizar sus evaluaciones medioambientales. En algunos Estados miembros, la calidad de la evaluación es insuficiente; por ejemplo, en Castilla-La Mancha (España), la evaluación no aísla el impacto del programa de otros factores que afectan a los niveles de agua, como la variación anual de la pluviosidad. La afirmación por parte de los Estados miembros y de la Comisión de que este programa es responsable del aumento de los niveles de aguas subterráneas no está basada en pruebas empíricas. Estos datos empíricos existen, aunque no se utilizan. De hecho, la sequía que sufrió España durante cinco años finalizó en 1996 y probablemente sea la causa del aumento de los niveles de aguas subterráneas. Además, en Luxemburgo y en varias regiones de otros Estados miembros, la Comisión ha observado que «se ha detectado una notable falta de interés por la evaluación»⁽⁵⁾. En los Estados miembros no se ha realizado ninguna evaluación de los aspectos medioambientales de la forestación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

90. La importancia de las consideraciones ambientales en la política agrícola seguirá aumentando con el tiempo. En el principal documento sobre la dirección que deben tomar las políticas de la Comisión, «Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia», se observa que «la integración de los objetivos medioambientales en la PAC y la ampliación del papel que pueden y deben desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y la conservación del paisaje constituyen otro de los objetivos de creciente importancia para la PAC. [...] En los próximos años, se otorgará un papel predominante a los instrumentos agroambientales para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios ambientales por parte de la sociedad. Se reforzarán y ampliarán las medidas de conservación y mejora del medio ambiente»⁽⁶⁾. En la actualidad, la evaluación presupuestaria de la Agenda 2000 destina 2 800 millones de ecus anuales a las medidas de acompañamiento⁽⁷⁾.

91. Sin embargo, con la reforma de 1992, la Comunidad puede haber conseguido «ecologizar» la PAC, pero no necesariamente la agricultura. Los beneficios medioambientales que se esperaban de los cambios aportados por la reforma de 1992 a las OCM, todavía no han tenido un alcance significativo, como hace patente la evaluación de la AEMA sobre el estado actual del entorno rural (véase el apartado 7). En el sector agrario, las ayudas por superficie siguen siendo un incentivo para métodos de producción y cultivos perjudiciales para el medio ambiente (véanse los apartados 10 a 16). Otorgan ayudas relativamente más elevadas a las

⁽¹⁾ Oficina de control nacional de Suecia, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁽²⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Copenhague, 1999, p. 306.

⁽³⁾ Artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 2078/92 en lo que respecta a las medidas agroambientales; artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 2080/92 en lo que respecta a las medidas de forestación.

⁽⁴⁾ En lo que respecta a las medidas agroambientales, véase Comisión Europea, COM(97) 620 final de 4.12.1997; en lo que respecta a las medidas de forestación, véase Comisión Europea, COM(97) 630 final de 28.11.1997.

⁽⁵⁾ Comisión Europea (DG VI.F.II.1), «Estado de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92: evaluación del programa agroambiental», documento de trabajo VI/7655/98, 25.11.1998, p. 106.

⁽⁶⁾ Comisión Europea, «Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia», volumen I [COM(97) 2000 final de 15.7.1997, pp. 27 y 33].

⁽⁷⁾ Comisión Europea, COM(97) 2000 final de 15.7.1997, p. 75.

tierras agrícolas de regadío y a los cultivos de maíz, apoyando de este modo el uso más intensivo de agua y de productos agroquímicos. Además, permiten la extensión de superficies destinadas a cultivos herbáceos, en detrimento de los pastos y de la fauna. Tampoco se ha hecho realidad el alto potencial ecológico de la retirada de tierras (véanse los apartados 17 y 18).

92. En el sector ganadero, la reforma no ha resuelto eficazmente los problemas de contaminación generados por la producción ganadera intensiva (véanse los apartados 19 a 26). La aplicación de los límites de densidad al ganado vacuno no se ha realizado de manera adecuada para conseguir el objetivo de extensificación de la producción, ya que permite a los agricultores tener tantos animales como quieran y hacer constar un número menor en sus solicitudes de subvención (véanse los apartados 19 a 22). Además, las restricciones de densidad para el ovino y el caprino no han resuelto eficazmente el problema del pastoreo abusivo, porque en muchos casos los límites de las cuotas se fijaron en niveles insosteniblemente altos (véase el apartado 23). Y, todavía más importante, la reforma no ha resuelto en absoluto el problema de la contaminación por nitratos generado por la producción intensiva de porcino y avícola (véase el apartado 26). Los principales problemas de contaminación por nitratos persisten en muchas regiones de Europa debido a que los Estados miembros no aplican adecuadamente la directiva comunitaria sobre nitratos. Además, las OCM que quedaron fuera de la reforma Mac Sharry no han tenido debidamente en cuenta los problemas medioambientales, y en el marco de estas OCM continúan financiándose actividades que causan daños ecológicos (véanse los apartados 27 a 30).

93. Las medidas agroambientales han tenido algunos efectos beneficiosos para el medio ambiente, especialmente al incentivar a los agricultores a mantener sus prácticas agrícolas extensivas, y al evitar el abandono de tierras agrícolas o la adopción de prácticas intensivas. Pero las medidas agroambientales han tenido muy escasos efectos en la sustitución de prácticas agrícolas intensivas por prácticas extensivas. Una de las principales razones de tales resultados insatisfactorios radica en las deficiencias de la Comisión y los Estados miembros en la asignación de los recursos, y en la concepción, aprobación y evaluación de los programas. La asignación de fondos se ha determinado principalmente en función de las prioridades de los gobiernos y las autoridades regionales, y su capacidad para realizar aportaciones nacionales (véase el apartado 37). Esto ha provocado una elevada financiación en algunos países y regiones con problemas ecológicos menos urgentes, mientras que las necesidades medioambientales más apremiantes han permanecido insatisfechas en los países que no han ejecutado amplios programas (véase el apartado 38). Más aún, la ejecución de los programas ha resultado muy costosa en términos de administración y control (véanse los apartados 72 y 73).

94. En relación con las medidas de forestación, en muchos casos se han otorgado ayudas a la plantación de especies que son rentables desde el punto de vista comercial, pero cuyo impacto ambiental es negativo, especialmente por lo que respecta a la biodiversidad y al paisaje (véase el apartado 43). Además, en algunos países se ha utilizado una proporción muy elevada de ayuda a la forestación para financiar la construcción de caminos forestales que tienen implicaciones potencialmente negativas a largo plazo para la integridad de los ecosistemas (véase el apartado 52). Al igual que en el ámbito agroambiental, la asignación de recursos a la forestación no refleja una correcta escala de prioridades con respecto a las necesidades medioambientales.

95. La aplicación de las medidas agroambientales y de forestación ha agravado los problemas ya existentes de falta de coordinación entre los numerosos programas comunitarios que repercuten en el medio ambiente rural, como ya ha reconocido el Tribunal (véanse los apartados 61 a 69) ⁽¹⁾.

96. Para mejorar la situación, las existentes normas opcionales de «ecocondicionamiento» dentro de algunas OCM deben contar con un mayor desarrollo y convertirse en obligatorias en toda la Unión Europea. Las autoridades europeas y nacionales responsables del medio ambiente deben implicarse activamente en la detección de prácticas agrícolas perjudiciales y de zonas vulnerables, así como en el desarrollo de una respuesta política integral para luchar contra estas amenazas. Por ejemplo, las ayudas agrarias deben condicionarse al respeto por parte de los agricultores de la legislación europea y nacional en materia de protección del medio ambiente, como en el caso de la legislación sobre el control de los plaguicidas y la Directiva sobre nitratos. Las ayudas ganaderas deben condicionarse al respeto por parte de los productores de los límites reales de densidad, así como de la legislación europea y local en materia de control veterinario, bienestar animal y protección del medio ambiente.

97. La Comisión deberá realizar además un estudio detallado de todas las medidas de carácter medioambiental que repercutan en la agricultura, a fin de verificar su adecuada coordinación, coherencia y alcance desde el punto de vista del medio ambiente.

98. Deberá reforzarse la dotación de personal de la unidad agroambiental, a fin de garantizar que refleja debidamente la importancia económica y la complejidad técnica de la ejecución de las políticas en este ámbito. Ello resulta todavía más necesario debido a la iniciativa de política de desarrollo rural de la Agenda 2000, que ha incrementado significativamente el volumen de trabajo de la Comisión. Es esencial que el personal de la Comisión responsable de gestionar y controlar estos gastos adquiera más conocimientos básicos y una mejor comprensión de las relaciones agroambientales. Esto puede lograrse contratando a un personal adecuadamente cualificado, facilitando una formación especializada o recurriendo a asesores (véanse los apartados 48 a 50).

99. Es esencial que las ayudas comunitarias se orienten activamente a las zonas y actividades en las que puedan obtener la mayor rentabilidad medioambiental; para ello, la Comisión deberá adoptar un enfoque más enérgico y asegurarse de que los fondos comunitarios se utilizan para resolver las prioridades medioambientales existentes a nivel europeo.

100. Los procedimientos de aprobación de los programas deberán mejorarse para garantizar que éstos están claramente vinculados a la obtención de beneficios medioambientales cuantificables. Debería examinarse la aprobación del programa en el caso de Castilla-La Mancha. La Comisión deberá verificar mediante inspecciones sobre el terreno que las premisas básicas del diseño del

⁽¹⁾ Letra b) del apartado 8.54 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1996.

programa son ciertas (por ejemplo, que las cuantías de las ayudas propuestas reflejan exactamente los datos sobre el terreno) y que se ejecutan los programas tal y como fueron aprobados.

101. Para abordar el problema de verificación que presentan las medidas de limitación de la aplicación de nitrógeno, sólo deberían aplicarse dichas medidas si los Estados miembros establecen una planificación de la fertilización en la explotación, junto con orientaciones para los agricultores. La Comisión debería rechazar debido a su inadecuación (en cuanto a constituir un buen marco para la

gestión financiera de los fondos comunitarios) cualquier solicitud ulterior de aprobación del programa por parte de los Estados miembros que no incluya tal planificación e inspección en la explotación.

102. Los Estados miembros deberán además, de forma general, desarrollar sus sistemas de concepción de programas sobre bases sólidas, de verificación del cumplimiento de los requisitos del programa por parte de los beneficiarios y de control y evaluación de las repercusiones de los programas.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 6 de julio de 2000.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

ANEXO I

Resumen del 5º PAMA: políticas y objetivos en relación con la agricultura y la silvicultura, metas hasta el 2000, medidas, calendario y agentes

Objetivos	Metas hasta el año 2000	Medidas	Calendario	Agentes
Mantener los procesos naturales básicos indispensables para un sector agrario sostenible, especialmente mediante la conservación de los recursos hídricos, edáficos y genéticos	Frenar o reducir los niveles de nitratos en las aguas subterráneas	Aplicar de forma estricta la Directiva sobre nitratos	A partir de 1994	EM + AGR
	Reducir la incidencia de las aguas de superficie que tengan un contenido en nitratos superior a 50 mg/l o que provoquen la eutrofización de lagos y mares	Establecer normas de emisión a nivel regional aplicables a las explotaciones ganaderas nuevas (NH3) y a los silos (silaje)	En curso	EM + LB
	Estabilizar o aumentar los niveles de materia orgánica en el suelo	Programa de reducción del uso de fosfatos	1995	CE + EM
		Conceder primas y otras compensaciones económicas supeditadas al cumplimiento estricto de la legislación de medio ambiente	A partir de 1995	CE + EM + AL + AGR
Reducir el uso de productos químicos hasta que dejen de afectar a cualquiera de esos procesos	Reducir significativamente el uso de plaguicidas por explotación y conseguir que los agricultores apliquen los métodos de la lucha integrada contra las plagas, por lo menos en todas las zonas de importancia para la conservación de la naturaleza	— Registros de ventas y consumo de plaguicidas	En curso	CE + EM + AGR
		— Control de las ventas y el consumo de plaguicidas	1995	CE + EM + AGR
Equilibrar la cantidad de nutrientes que reciben suelos y vegetales y su capacidad de absorción		— Promocionar la lucha integrada (especialmente por medio de actividades de formación) y la agricultura biológica	A partir de 1992	CE + EM + AGR
Gestionar el medio ambiente rural de forma tal que se mantengan la diversidad biológica y los hábitats naturales, y se reduzcan al mínimo los riesgos naturales (erosión, aludes, etc.) y los incendios	El 15 % del espacio agrario bajo contratos de gestión	Programas dirigidos a regiones de agricultura ecológica con primas financiadas por el FEOGA	1992	EM + CE
		Protección de todas las razas de animales domésticos amenazadas	En curso	EM
	Planes de gestión en todas las regiones rurales en peligro	Volver a estudiar las condiciones de las autorizaciones de riego y las ayudas estatales al drenaje	1995	
		Formar a los agricultores, promocionar las visitas de intercambio entre las regiones que se enfrenten a situaciones similares por lo que respecta a la gestión del medio ambiente	A partir de 1992	CE + EM + AL
Optimizar los bosques para que puedan realizar todas sus funciones	Crear cada vez más masas forestales, incluso en terrenos agrarios	Crear nuevas masas forestales y regenerar las ya existentes con los medios más adecuados para el medio ambiente (árboles de crecimiento lento, repoblación mixta, etc.)	En curso	CE + EM + AL + propietarios de bosques
	Mejorar su protección (salud e incendios forestales)	Más medidas contra los incendios forestales	Idem	Idem

Fuente: DO C 138 de 17.5.1993, p. 38.

ANEXO II

Problemas medioambientales vinculados con las prácticas agrícolas identificadas por la Agencia Europea del Medio Ambiente: extractos seleccionados del informe *Environment in the European Union at the turn of the century* («El medio ambiente en la Unión Europea en el umbral del siglo XXI»), 1999**GENERAL**

1. «En muchas zonas de la Unión Europea, la agricultura utiliza actualmente unos métodos de producción intensivos y a gran escala. Éstos han comportado, y siguen haciéndolo, un uso considerable de fertilizantes artificiales (principalmente nitrógeno y fosfato) y la aplicación de productos fitosanitarios como los herbicidas, los insecticidas y los fungicidas. Los cultivos no absorben la totalidad de estas sustancias, y ciertas cantidades de fertilizantes contribuyen a la eutrofización del suelo y de las redes hidrográficas, mientras que los plaguicidas contaminan el suelo, las aguas subterráneas y superficiales y el aire. La ganadería también provoca una eutrofización y contribuye a la acidificación y a la producción de gases de efecto invernadero. En algunas regiones la agricultura también es responsable de la degradación, erosión y salinización del suelo.» ⁽¹⁾.
2. «Tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros, existen grandes programas de subvenciones que afectan a mercados importantes desde el punto de vista medioambiental (entre los que figura la agricultura). Tales subvenciones pueden tener efectos perjudiciales para el medio ambiente, ya que promueven la producción desmesurada o el uso excesivo de insumos nocivos (por ejemplo, fertilizantes y plaguicidas). Se observa en general una reducción de las subvenciones, aunque las subvenciones a la agricultura a través de la política agrícola común (PAC) (entre otras) siguen siendo elevadas, y pueden tener considerables impactos negativos en el medio ambiente.» ⁽²⁾.
3. «Las relaciones entre la agricultura como fuerza propulsora importante y las presiones medioambientales son diversas y complejas. Existen relativamente pocos datos disponibles a nivel europeo que proporcionen una visión objetiva de las presiones cambiantes en el entorno rural. Aunque siguen avanzando los trabajos relativos a los indicadores agroambientales dentro de la Unión Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como a nivel nacional, todavía no se han aplicado de forma sistemática.» ⁽³⁾.
4. «Las subvenciones con una posible influencia negativa (como gran parte del apoyo a los precios) siguen siendo habituales.» ⁽⁴⁾.

BIODIVERSIDAD

5. «La amenaza para las especies salvajes europeas es grave y va en aumento. Sus causas principales son el abandono de las formas tradicionales de explotación de las tierras agrarias —que por sí solo es responsable en Europa del declive de más del 40 % de las especies de aves— la silvicultura inapropiada, el desarrollo de infraestructuras, la extracción de agua y la contaminación.» ⁽⁵⁾.
6. «A pesar de que las preocupaciones relativas a la protección de la naturaleza empiezan a formar parte de las políticas sectoriales, se prevé que continúen los impactos negativos en la biodiversidad a partir de la explotación intensiva de la agricultura, el abandono de las tierras, la silvicultura monoespecífica y la introducción de especies extranjeras (y posiblemente de organismos modificados genéticamente). La polarización de las actividades agrícolas (hacia la intensificación o el abandono) en zonas con prácticas agrícolas extensivas empeora las condiciones ecológicas para la protección de la naturaleza. En la agricultura y la silvicultura, se han producido numerosos intercambios entre reservas genéticas cultivadas y autóctonas. Los datos procedentes de distintos países relativos a los organismos modificados genéticamente indican que los genes de los cultivos pueden introducirse —y ya lo han hecho— en las especies autóctonas cercanas, pero también se ha observado este fenómeno en la colza y las coles (*Brassica*), capaces de romper la frontera de las especies e introducirse en otras como la mostaza blanca (*Sinapis alba*) y el rábano silvestre (*Raphanus raphanistrum*).» ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, «*Environment in the European Union at the turn of the century*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Copenhague, 1999, p. 56.»

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 403.

⁽³⁾ *Ibid.*, pp. 29 y 58.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 397.

⁽⁵⁾ *Ibid.*, p. 347.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 285.

PAISAJE

7. «Los paisajes sufren transformaciones radicales como resultado de seis tendencias principales, siendo las dos primeras la intensificación de los paisajes agrícolas —en la que la búsqueda de una mayor productividad agrícola continúa con una ampliación constante de las estructuras de propiedad y un aumento de la mecanización— y el abandono progresivo por la agricultura de la forestación o de la puesta en barbecho de las tierras agrícolas.» ⁽¹⁾.

8. «Los sistemas agrícolas tradicionales exigen trabajos especializados considerables para gestionar los sistemas de pastoreo y mantener ciertas particularidades como los muros de piedra y los setos vivos. Con el declive de la explotación agrícola tradicional y el paso hacia la mecanización y los sistemas de producción más intensivos, junto con la reducción del número de personas que trabajan la tierra, muchas de las características de estos paisajes “culturales” desaparecen.» ⁽²⁾.

RECURSOS HÍDRICOS

9. «El estrés hídrico está causado por actividades en dos sectores que se consideran prioritarios en el quinto programa de acción medioambiental de la Comunidad (5º PAMA): la agricultura y la industria. En el sector agrícola no se han realizado grandes progresos. El estrés hídrico causa una deterioración de los recursos hídricos en términos cuantitativos (explotación acuífera excesiva, sequía en los ríos, etc.) y cualitativos (eutrofización, contaminación en materias orgánicas, entrada de agua salada, etc.). Esta deterioración puede ocasionar problemas de salud y tener una influencia negativa en los ecosistemas.» ⁽³⁾.

10. «En estas últimas décadas la tendencia ha sido un incremento del uso de agua con fines agrícolas, debido a una mayor utilización del agua para el regadío.» ⁽⁴⁾. «El consumo de agua comunitario (principalmente evapotranspiración) se estima en 77 km³/año, o aproximadamente el 32 % de las extracciones totales, con un 80 % imputable a la agricultura (principalmente agua de regadío).» ⁽⁵⁾.

11. «Los recursos hídricos en la zona de la cuenca mediterránea, expuestos a una presión creciente, van a convertirse en un desafío de gran envergadura en lo que respecta al desarrollo y la seguridad en las próximas décadas. Según las previsiones, en 2025 más de trece países extraerán más del 50 % de sus recursos hídricos renovables y seis países más del 100 %.» ⁽⁶⁾. «En los países mediterráneos, la explotación excesiva suele proceder de una extracción excesiva para el regadío. El aumento de la productividad y el cambio en el uso de la tierra resultantes pueden establecer un ciclo de desarrollo socioeconómico no sostenible en una región de regadío. Los recursos suplementarios se explotan para satisfacer el aumento de la demanda procedente de la población y la agricultura, en detrimento de un entorno ya frágil, mediante la reducción de los niveles de aguas subterráneas y, en algunas circunstancias, acelerando los procesos de desertificación. Se estima que aproximadamente el 50 % de los principales humedales europeos está amenazado debido a la explotación excesiva de las aguas subterráneas.» ⁽⁷⁾. «Durante los años 1990-1995 (de gran sequía), hubo un período en el que el 25 % de la población española, especialmente en el sur del país, sufría restricciones en el suministro de agua para uso doméstico.» ⁽⁸⁾.

12. «Las actividades agrícolas también contribuyen a aumentar el vertido de fósforo. El vertido de fósforo difuso procedente de la agricultura es bastante significativo en algunos países. En el Reino Unido, por ejemplo, la contribución agrícola asciende al 43 %, en Alemania al 46 % y en Dinamarca al 38 %.» ⁽⁹⁾.

13. «La calidad del agua es un factor significativo de exposición a riesgos para la salud. En general, la contaminación del agua ha disminuido en la Unión Europea, aunque siguen existiendo problemas de calidad puntuales, y especialmente la contaminación por nitratos de los recursos de aguas subterráneas. Una evaluación a escala europea de la calidad del agua potable y la estimación de los correspondientes riesgos para la salud se enfrenta a serias dificultades debido a la escasez de datos apropiados y a la dificultad de compararlos.» ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ *Ibid.*, p. 345.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 344.

⁽³⁾ *Ibid.*, p. 155.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 161.

⁽⁵⁾ *Ibid.*, p. 159.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 161.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 162.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, p. 163.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, pp. 165-166.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 267.

14. «Los avances relativos a la Directiva 91/414/CEE (relativa a la lucha contra la contaminación por pesticidas) han sido extremadamente lentos: siete años tras la aprobación de la Directiva, sólo se ha finalizado el análisis de una sustancia activa, de un total de aproximadamente ochocientos.» ⁽¹⁾.

15. «La agricultura es la principal fuente de vertido de nitrógeno en las aguas. Los elevados niveles de nitrógeno en las aguas pueden causar cambios ecológicos significativos.» ⁽²⁾. «A pesar de que existen pruebas de la disminución del uso de fertilizantes, del número de ganado y de la producción de abono orgánico, la agricultura europea sigue añadiendo mucho más nitrógeno al suelo del que se precisa para el crecimiento de los cultivos. Cuando este nitrógeno se infiltra en el suelo y alcanza las aguas, puede provocar problemas.» ⁽³⁾. «En el caso de fuentes difusas, como la escorrentía de nitratos a partir de las tierras agrícolas, rara vez se ha logrado un control eficaz. La aplicación de la Directiva sobre nitratos ha resultado insatisfactoria en la mayoría de Estados miembros.» ⁽⁴⁾. «Las concentraciones de nitratos en los ríos de la Unión Europea han experimentado pocos cambios desde 1980, lo que ha contribuido a la eutrofización en las aguas costeras. El aporte de nutrientes procedentes de la agricultura sigue siendo elevado. La explotación excesiva y la salinización de las aguas subterráneas en las zonas costeras sigue siendo crítica.» ⁽⁵⁾. «La capacidad de los suelos de absorber el nitrógeno difiere en gran medida en los Estados miembros de la Unión Europea. Este excedente es elevado en algunas zonas de Bélgica, Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Se ha estimado que el suministro de abono orgánico (EU-12) sobrepasa los 170 kilogramos de nitrógeno por hectárea —límite establecido por la Directiva sobre nitratos en aquellas zonas que se consideran vulnerables a la infiltración de nitratos— en aproximadamente el 13 % (es decir, casi 1 millón) de las explotaciones en la EU-12, oscilando entre el 63 % en los Países Bajos y menos del 10 % en Francia, Irlanda e Italia.» ⁽⁶⁾. «La situación más grave se observó en las regiones de ganadería y de cultivo intensivos (por ejemplo, en las regiones francesas de Bretaña, la cuenca de París y el valle del Ródano).» ⁽⁷⁾.

RECURSOS DEL SUELO

16. «La agricultura industrial intensiva origina graves (y crecientes) presiones en los suelos agrícolas, que representan aproximadamente el 40 % de los recursos del suelo totales en la Unión Europea. Los principales impactos en el suelo son: mayor vulnerabilidad a la erosión del viento y del agua como consecuencia de las prácticas agrícolas (larga exposición de tierras aradas, pérdida de materias orgánicas, cultivo en pendientes empinadas, etc.); pérdida de cubierta vegetal y erosión debido al pastoreo excesivo; pérdida de fertilidad debido a la labor de desfonde, a la eliminación de los residuos de los cultivos, al monocultivo y a la eliminación de las formas de explotación mixtas de cultivos y ganadería, y compactación de las tierras mediante máquinas pesadas, con un aumento de la escorrentía. Estos problemas, que inicialmente se producían en las regiones europeas con suelos fértiles, están ahora extendidos a nivel continental, ya que la agricultura industrial se ha expandido a regiones con suelos menos fértiles y más vulnerables, como la región mediterránea.» ⁽⁸⁾.

17. «La agricultura provoca emisiones acidificantes (amoníaco) y, debido al desarrollo de la ganadería, este sector se convertirá en uno de los primeros responsables de la acidificación durante la próxima década.» ⁽⁹⁾.

18. «La contaminación difusa es particularmente importante en las zonas de agricultura intensiva. Las estrategias de protección del suelo y los sistemas para el control del suelo no se han desarrollado adecuadamente a nivel europeo ni nacional.» ⁽¹⁰⁾.

19. «La erosión constituye una de las principales causas de degradación y los efectos siguen en aumento. Todos los países europeos se ven afectados en mayor o menor medida: aproximadamente el 12 % de la superficie agrícola europea, principalmente rural, se ve afectada por la erosión del agua y el 4 % por la erosión del viento.» ⁽¹¹⁾. «Las causas principales son unas prácticas agrícolas no sostenibles y el pastoreo excesivo. La pérdida de nutrientes vegetales y de materias orgánicas debido a los sedimentos erosionados reduce la fertilidad y la productividad del suelo. Ello crea un círculo vicioso en el que los agricultores utilizan más fertilizantes para compensar la pérdida de fertilidad. El suelo, una vez erosionado, tiende a ser más vulnerable a una nueva erosión, lo cual intensifica la situación de círculo vicioso. Los nutrientes que se pierden de esta forma representan un enorme coste para la comunidad agrícola. En Austria, la pérdida potencial de materias orgánicas en los suelos agrícolas debido a la erosión se ha estimado en más de 150 000 toneladas al año, mientras que la pérdida potencial de nutrientes, como el nitrógeno y el fósforo, podría ser superior a 15 000 y 8 000 toneladas al año respectivamente.» ⁽¹²⁾. «En algunas zonas de la región mediterránea, la erosión del suelo se ha convertido en irreversible y, en ciertos lugares, ésta

⁽¹⁾ *Ibid.*, p. 156.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 164.

⁽³⁾ *Ibid.*, p. 165.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 178.

⁽⁵⁾ *Ibid.*, p. 24.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 57.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 176.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, pp. 186-187.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, p. 31.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 183.

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, p. 346.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, p. 188.

prácticamente se ha detenido debido a una falta total de suelo. Con un porcentaje muy lento de formación del suelo, cualquier pérdida de suelo de más de 1 tonelada por hectárea al año puede considerarse irreversible en un período de tiempo de 50 a 100 años. Las pérdidas de 30 a 40 toneladas al año debidas a tormentas puntuales se producen regularmente en la Unión Europea cada uno o dos años, con pérdidas de más de 100 toneladas por hectárea en casos extremos. Las pérdidas de suelo son elevadas en España, donde en tierras agrícolas alcanzó su punto máximo en el período 1990-1995, con una media de 28 toneladas por hectárea al año, mientras que la zona total afectada era del 18 % de las tierras totales en 1995. Se ha observado una erosión importante en Austria, donde las pérdidas de tierras agrícolas superiores a 9 toneladas por hectárea al año afectaron a aproximadamente el 8 % de la superficie total del país. Los países mediterráneos miembros de la Unión Europea sufren graves problemas de erosión, que podrían alcanzar una fase definitiva y llevar a la desertificación. Si los porcentajes actuales de erosión perduran, importantes zonas de la región del Mediterráneo y los Alpes, que no están hoy directamente amenazadas, podrían alcanzar una fase de degradación física definitiva, sin recuperación posible, en un plazo de 50 a 75 años. Algunas zonas de pequeña extensión ya han alcanzado esta fase.»⁽¹⁾.

20. «Exceptuando el amplio marco del 5º PAMA, no existe una legislación comunitaria que trate directamente el problema de la protección del suelo.»⁽²⁾.

21. «Las modernas prácticas agrícolas intensivas de especialización en el cultivo o en la ganadería han provocado un declive en el contenido orgánico de los suelos, en algunas zonas rurales, debido a la ruptura del ciclo tradicional orgánico y nutritivo asociado a los sistemas de explotación mixtos.»⁽³⁾.

MEDIDAS AGROAMBIENTALES

22. «Los programas agroambientales, de gran importancia para la conservación de los entornos agrícolas de elevado valor ecológico, para la mejora de la diversidad genética y para la protección de los agroecosistemas, presentan sin embargo varias deficiencias: competencia con las principales ayudas a la producción; capacidad administrativa insuficiente; limitaciones presupuestarias (en 1997, sólo el 3,7 % del presupuesto total de la PAC, o el 5 % incluyéndose las contribuciones de los Estados miembros; en algunos países ha sido difícil obtener un porcentaje de cofinanciación nacional del 25 %); los programas derivados del Reglamento (CEE) nº 2078/92 sólo resultan viables mediante la aplicación de medidas adicionales para los agricultores (por ejemplo, los programas Leader); no se garantizó la continuidad de los pagos en el futuro; no se efectuó una evaluación o un seguimiento globales de los resultados.»⁽⁴⁾.

23. «Un estudio reciente ha concluido que, por una parte, las medidas agroambientales pueden retrasar los desarrollos adversos y subsanar algunos daños, pero que resulta "muy improbable" que los sistemas orientados hacia la producción puedan tomar otra orientación; y, por otra parte, que ciertas medidas agrícolas no tienen en cuenta los beneficios medioambientales.»⁽⁵⁾.

MEDIDAS DE FORESTACIÓN

24. «Los programas de forestación que se iniciaron en virtud del Reglamento (CEE) nº 2080/92 han sido aplicados de forma diferente en los distintos Estados miembros. Cuatro países comunitarios (España, el Reino Unido, Irlanda y Portugal) han aplicado activamente estos programas, que representan más del 80 % de la superficie total forestada en virtud de este Reglamento. En muchos casos se han utilizado especies de rápido crecimiento, incluidas las especies exóticas, a menudo a expensas de hábitats de elevado valor por su biodiversidad.»⁽⁶⁾.

25. «En virtud de las medidas de forestación, en la Unión Europea se crearán 700 000 hectáreas de nuevos bosques y se mejorarán 300 000 hectáreas de bosque. Sin embargo, la aplicación de estas medidas a menudo no tiene en cuenta la elección de las especies de árboles y sus repercusiones en el suelo, el agua, el paisaje y la biodiversidad, con lo cual no siempre ha resultado beneficiosa desde el punto de vista medioambiental. Un estudio reciente puso de manifiesto que los objetivos de los planes zonales de forestación, como la selección de especies de árboles adaptadas a nivel local, no se habían alcanzado, y que eran de prever los efectos secundarios en el suelo, el agua y los biotopos.»⁽⁷⁾.

26. «Irlanda y España, al intentar extender su cubierta forestal rápidamente con fines comerciales o de acondicionamiento de la cuenca vertiente, a menudo se han visto enfrentados a conflictos relativos al impacto de la forestación en el paisaje: pérdida de las superficies libres o de las zonas de páramos relacionada con la plantación de monocultivos o de coníferas.»⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ *Ibid.*, p. 189.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 197.

⁽³⁾ *Ibid.*, p. 346.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 306.

⁽⁵⁾ *Ibid.*, p. 392.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 286.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 393.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, p. 345.

PERSPECTIVAS

27. «A pesar de que las reformas de la PAC introducen algunas medidas medioambientales, sigue existiendo la perspectiva de polarización agrícola, que consiste en una combinación de explotación intensiva y de marginalización de las tierras, ambas con repercusiones en el medio ambiente.» ⁽¹⁾.
28. «Las subvenciones nocivas para el medio ambiente, que ilustran la dificultad de integrar los costes medioambientales en los precios del mercado (uno de los objetivos del 5º PAMA), siguen siendo habituales en el sector agrícola.» ⁽²⁾.
29. «Es posible que, debido a las medidas de la Agenda 2000, los agricultores que producen cultivos de cereales reduzcan la utilización de algunos insumos, como los productos fitosanitarios y los fertilizantes artificiales en el sector de la cría de vacuno. Pero no debe olvidarse que sigue existiendo una polarización entre la intensificación y la marginalización.» ⁽³⁾.
30. «En lo que respecta a las presiones y repercusiones futuras en la biodiversidad que puedan producirse hacia el año 2010, las principales suposiciones son las siguientes: la eutrofización seguirá constituyendo una presión importante; es probable que la intensificación de la agricultura prosiga a gran escala en las zonas de llanuras, especialmente en las llanuras atlánticas, y de forma local en varias regiones; en los países del norte continuará la intensificación de la silvicultura y de la forestación; el abandono de las tierras, que afecta principalmente a los ecosistemas de pastizales, afectará a las grandes regiones del sur, con la consiguiente erosión del suelo y el aumento de los riesgos de incendio. El abandono de las tierras y la marginalización también conciernen a la media montaña continental y subcontinental.» ⁽⁴⁾. «Incluso las medidas para crear zonas protegidas o para promover la producción agrícola respetuosa con el medio ambiente no pueden impedir las influencias y las repercusiones perjudiciales si las regiones en cuestión tienen dimensiones reducidas.» ⁽⁵⁾.
31. «Los resultados de la reforma de la PAC de 1999 tendrán probablemente tanto repercusiones positivas como negativas en la biodiversidad, pero todavía no es posible prever todas sus implicaciones.» ⁽⁶⁾.
32. «Las políticas rurales, y especialmente las políticas rurales agroambientales, cuentan con un gran potencial para la integración de las cuestiones medioambientales en un contexto o marco espacial que permita discernir las repercusiones reales de los cambios en las medidas tomadas. Un paso significativo en esta dirección lo constituye la Agenda 2000, que presenta a las políticas rurales (incluidas las políticas rurales agroambientales), así como a la inversión en técnicas respetuosas con el medio ambiente, como el segundo pilar de la PAC.» ⁽⁷⁾.
- «Asimismo, dada la escasez de datos relacionados con las medidas actuales, es importante garantizar la aplicación de unos mecanismos adecuados para efectuar el seguimiento de las repercusiones del desarrollo rural y de las medidas agroambientales.» ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ *Ibid.*, p. 31.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 32.

⁽³⁾ *Ibid.*, p. 58.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 294.

⁽⁵⁾ *Ibid.*, pp. 295-296.

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 306.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 352.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, p. 353.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

Al tratar el tema de la «ecologización de la PAC», el Tribunal de Cuentas aborda una cuestión muy amplia y compleja. La Comisión ha dado buena acogida a este Informe que recoge un gran número de conclusiones, observaciones y recomendaciones que aportan una contribución constructiva al debate sobre las repercusiones que tienen sobre el medio ambiente la agricultura y los instrumentos de la PAC en particular. La Comisión ha acogido sobre todo favorablemente la apreciación que hace el Tribunal de la complejidad de la interacción entre agricultura y medio ambiente, especialmente la dependencia de la agricultura que caracteriza al entorno rural europeo y que distingue al sector agrícola de los demás sectores económicos.

La propia Comisión ya ha detectado muchas de las deficiencias políticas señaladas por el Tribunal y puesto en marcha reformas importantes a través de la reciente reforma de la PAC llevada a cabo en el marco de la Agenda 2000. En este sentido, el Informe del Tribunal respalda en principio las medidas adoptadas a través de la reciente reforma, la cual abunda en el mismo sentido que la reforma de 1992, por lo que sigue integrando en la PAC un mayor número de preocupaciones medioambientales. Se reducen aún más los precios de apoyo, se rectifican las deficiencias de la primera reforma y, por otro lado, el nuevo Reglamento sobre desarrollo rural presenta un planteamiento más coherente a la hora de hacer frente a los desafíos que plantea el espacio natural, incluido el medio ambiente.

Sin embargo, y es inevitable tratándose de un informe de ámbito tan amplio como el de la «ecologización de la PAC», la Comisión considera algunas de las observaciones del Tribunal demasiado severas, aunque oportunas, mientras que, en el caso de otras, no las acepta y las impugna. Por ejemplo, según el Tribunal, la Comisión (y los Estados miembros) han cometido un error al no concentrar el presupuesto medioambiental en los problemas agroambientales más acuciantes tales como la contaminación por nitratos, la captación excesiva de los recursos hídricos, etc. Según la Comisión, el hecho de pagar para paliar la mayor parte de los problemas medioambientales graves sería contrario al principio, propugnado por el propio Tribunal, según el cual «el que contamina paga».

La reforma de los regímenes de mercado

La reducción de los precios de apoyo de los cereales, que se inició de hecho en 1988 con el sistema de estabilizadores, ha conducido a la extensificación de la producción. Al reducirse el precio del producto, el nivel óptimo, desde el punto de vista económico, de utilización de los insumos tiende a descender. Uno de los objetivos de la transición de los precios de apoyo a los pagos directos es precisamente poner freno a la intensificación de la producción de cultivos herbáceos.

Aunque, en términos generales, los precios institucionales constituyen la base de los precios de mercado en la Unión Europea, otros factores vienen incidiendo notablemente en dichos precios desde hace años. A mediados de los años noventa, los precios del mercado interior se mantuvieron durante algunos años muy por encima de los precios institucionales debido a que el mercado mundial se mantenía firme. Sin embargo, los precios del mercado interior han vuelto a descender y los agricultores de la Unión Europea están registrando una importante reducción de sus precios en el mercado interior.

En el sector de la ganadería, tal como señala el Tribunal, una de las principales deficiencias de la reforma de 1992 desde el punto de vista medioambiental es que los límites relativos a la carga ganadera, a efectos de la concesión de la prima por animales, no resultan plenamente eficaces en la práctica. En la nueva organización común del mercado de la carne de vacuno, establecida mediante el Reglamento (CE) n° 1254/1999, aprobado como parte integrante de la Agenda 2000, está previsto que, en el cálculo de la carga ganadera a efectos de la concesión de la prima por extensificación, deben tomarse en consideración todos los animales de pasto presentes en la explotación. Se trata de una de las mejoras medioambientales importantes introducidas por la Agenda 2000.

Los problemas medioambientales que plantea la producción de porcinos y de aves de corral en algunas regiones de la Unión Europea deben abordarse en el marco de la Directiva relativa a los nitratos en lugar de tratarse en el ámbito de la PAC. Son doce los Estados miembros que no han aplicado plenamente la mencionada Directiva. La Comisión ha demandado a estos Estados miembros ante el Tribunal de Justicia. La PAC no puede resolver los problemas que origina la inaplicación de la normativa medioambiental clave.

En los sectores no afectados por la reforma de 1992 se ha producido una serie de cambios que han tenido repercusiones beneficiosas para el medio ambiente. Por ejemplo, en 1996 se aplicó al sector de las frutas y hortalizas una reforma que incluye aspectos medioambientales, tales como normas más estrictas en materia

de retiradas. A partir del 2005 y como parte integrante de la Agenda 2000, se van a implantar nuevas primas directas en el sector de la leche: una prima por tonelada de leche dentro de los contingentes de este producto y una prima por superficie para los pastos permanentes. Al mismo tiempo se reducirá un 15 % el precio de apoyo de la leche. Se trata de medidas que fomentan a todas luces la extensificación de la producción.

Medidas agroambientales

A petición del Parlamento Europeo, los servicios de la Comisión elaboraron en 1998 un documento muy completo, relativo a la evaluación de los programas medioambientales [documento de trabajo de la Comisión n° 7655/98, titulado «La aplicación del Reglamento (CEE) n° 2078/92 — evaluación de los programas medioambientales»]. Este documento analiza los principales logros y deficiencias de la aplicación de los programas, a partir de los datos procedentes de 150 informes de los Estados miembros y numerosos estudios financiados por la Comunidad a través del programa FAIR y programas anteriores. La Comisión ha observado que el Tribunal cita ese documento en algunas ocasiones.

Tal como señala el Tribunal, el Reglamento agroambiental constituye una medida innovadora, implantada a través de la reforma de 1992, destinada a incitar a los agricultores a utilizar unos métodos de producción que superen los requisitos obligatorios y los métodos de producción correctos habituales. La principal innovación desde el punto de vista jurídico es el planteamiento descentralizado a la hora de implantar una obligación comunitaria. Se pide a los Estados miembros que apliquen las medidas en todo su territorio en función de sus necesidades. Tal es la decisión del Consejo; ni los Estados miembros ni las regiones tienen facultades para modificar los términos de esa obligación básica en virtud del principio de subsidiariedad.

Los programas han sido aprobados exclusivamente a partir de los criterios establecidos en el Reglamento (CEE) n° 2078/92, los cuales no garantizan una repartición equilibrada de los gastos desde el punto de vista geográfico. Sin embargo, es importante para la Comisión el poder afirmar que ningún programa ha sido rechazado por falta de recursos, aunque sí se han rechazado algunos programas por considerarse incompatibles con las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 2078/92, por ejemplo por no prestar servicios medioambientales que superen los requisitos obligatorios y los métodos de producción correctos habituales.

El nuevo Reglamento sobre desarrollo rural, Reglamento (CE) n° 1257/1999, redactado a la luz de la experiencia de la Comisión y de la opinión del Parlamento Europeo, es más preciso en lo que atañe a la justificación de los programas, por lo que coincide con la mayor parte de los planteamientos del Tribunal. Los Estados miembros deben diseñar ahora una estrategia para hacer frente a sus problemas medioambientales. Se le pedirá que presenten una descripción exhaustiva de sus necesidades y posibilidades en el ámbito medioambiental, incluidos los problemas tratados a través de medidas nacionales o comunitarias y al margen del régimen agroambiental. Este nuevo enfoque permitirá a la Comisión ejercer una influencia sobre la asignación de los fondos dentro de los programas.

Pese a los problemas que se plantean, las medidas agroambientales han dado buenos resultados. Los contratos agroambientales afectan a uno de cada siete agricultores que prestan servicios medioambientales y a casi el 20 % de las tierras agrícolas europeas, lo que supone un paso muy significativo hacia la sostenibilidad. Se ha superado por lo tanto el objetivo del 15 % de las tierras agrícolas para el año 2000 establecido en el quinto programa de medio ambiente.

La Comisión toma nota de las observaciones del Tribunal sobre los problemas de control. Sin embargo, en los casos en que la auditoría de la Comisión ha puesto de manifiesto la existencia de prácticas inadecuadas, se ha solicitado a las autoridades competentes que pongan remedio a estas deficiencias (por ejemplo, aumentando el número de controles en caso de detectarse un elevado porcentaje de irregularidades, etc.). Las deficiencias también son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas. El Reglamento de aplicación (CE) n° 746/96 constituye un instrumento de control muy importante, ya que requiere una supervisión administrativa exhaustiva, incluidos, en todos los casos apropiados, controles cruzados con los datos del sistema integrado de gestión y control, que constituye también un nuevo instrumento cuya aplicación se inició al mismo tiempo que las medidas agroambientales.

En lo que atañe a los recursos humanos de los servicios de la Comisión, cabe señalar que la Comisión procedió en 1999 a una reorganización de las distintas Direcciones encargadas del desarrollo rural dentro de la Dirección General de Agricultura, creando una unidad de coordinación que garantizara un procedimiento coherente de aprobación de los programas.

Por lo que se refiere a la afirmación del Tribunal de que la Comunidad no ha logrado incorporar las consideraciones medioambientales en la agricultura, la Comisión debe señalar que está plenamente convencida de que la Comunidad va por buen camino y que pueden presentarse ya algunos resultados positivos. Por ejemplo, el

cuadro nº 2 del Informe del Tribunal señala una notable disminución de la utilización de abonos en los últimos diez años en la Comunidad.

A la hora de resumir el Informe, la Comisión apunta dos conclusiones principales. En primer lugar, con la reforma de la Agenda 2000 se han creado los instrumentos necesarios para lograr una integración medioambiental. Incluso se llega a sugerir que, desde el punto de vista legislativo, la integración de las consideraciones medioambientales en la PAC se está haciendo realidad. Al lograr este objetivo, el sector agrícola se ha adelantado a los planes de integración aplicables en otros sectores, lo cual no es sorprendente, teniendo en cuenta la relación simbiótica entre las actividades agrícolas y el espacio rural. El segundo mensaje es la importancia que reviste el desarrollo de unos programas y medidas agroambientales centrados en un objetivo específico que permitan garantizar unos beneficios medioambientales reales y cuantificados.

INTRODUCCIÓN

1-9. Al tratar el tema de la «ecologización de la PAC», el Tribunal de Cuentas aborda una cuestión muy amplia y compleja. El Tribunal analiza en este Informe no sólo los regímenes de la PAC y las medidas complementarias, a los que se dedica un volumen de gastos en torno a los 40 000 millones de euros anuales, sino también la compleja interrelación entre agricultura y medio ambiente rural.

La Comisión ha dado buena acogida a este Informe, que recoge un gran número de conclusiones, observaciones y recomendaciones que aportan una contribución constructiva al debate sobre las repercusiones que tienen sobre el medio ambiente la agricultura y los instrumentos de la PAC en particular. La Comisión ha acogido sobre todo favorablemente la apreciación que hace el Tribunal de la complejidad de la interacción entre agricultura y medio ambiente, especialmente la dependencia de la agricultura que caracteriza al medio ambiente rural europeo.

La Comisión ha acogido también favorablemente y admitido algunas de las críticas, en ocasiones severas, sobre los logros políticos conseguidos por la Comunidad en materia de integración medioambiental, como consecuencia de la reforma de 1992. El Tribunal se concentra en sus observaciones en una serie de elementos clave tales como el cumplimiento de condiciones adicionales, la adaptación de todos los regímenes de las OCM a fin de atenuar las repercusiones sobre el medio ambiente y la necesidad de ser más estrictos en cuanto a la presentación de programas agroambientales.

Estas necesidades políticas ya habían sido apuntadas por la Comisión y tomadas en consideración en la reciente reforma de la PAC llevada a cabo en el marco de la Agenda 2000. En este sentido, el Informe del Tribunal respalda en principio las medidas adoptadas a través de la reciente reforma.

La Agenda 2000 abunda en el mismo sentido que la reforma de 1992, por lo que sigue integrando en la PAC un mayor número de preocupaciones medioambientales. Se reducen aún más los precios de apoyo, se rectifican las deficiencias de la primera reforma y, por otro lado, el nuevo Reglamento sobre desarrollo rural presenta un planteamiento más coherente a la hora de hacer frente a los desafíos que plantea el espacio natural, incluido el medio ambiente.

No obstante, es necesario hacer hincapié en que la PAC no puede resolver los problemas que origina la inaplicación de la normativa medioambiental clave, como por ejemplo la Directiva sobre nitratos.

El Tribunal toma el quinto programa de medio ambiente como punto de referencia. La Comisión señala que el único objetivo cuantificado que dicho programa establece con respecto a la agricultura es que el 15 % de las tierras debe ser objeto de contratos de gestión agroambiental. Este objetivo se ha alcanzado con creces, ya que, en 1998, dichos contratos abarcaban casi el 20 % del total de las tierras agrícolas de la Unión Europea.

EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS ORGANIZACIONES COMUNES DE MERCADO DESPUÉS DE 1992

Cultivos herbáceos

10. El artículo 3 del nuevo Reglamento (CE) nº 1259/1999 establece de forma más concreta las obligaciones de los Estados miembros en materia de aplicación de las medidas medioambientales necesarias. La Comisión vigilará atentamente la aplicación del Reglamento.

11-12. La reducción de los precios de apoyo de los cereales, que se inició de hecho en 1988 con el sistema de estabilizadores, ha conducido a la extensificación de la producción. Al reducirse el precio del producto, el nivel óptimo, desde el punto de vista económico, de utilización de los insumos tiende a descender. Uno de los objetivos de la transición de los precios de apoyo a los pagos directos es precisamente poner freno a la intensificación de la producción de cultivos herbáceos.

Aunque, en términos generales, los precios institucionales constituyen la base de los precios de mercado en la Unión Europea, algunos años otros factores inciden notablemente en dichos precios. A mediados de los años noventa, los precios del mercado interior se mantuvieron durante unos años muy por encima de los precios institucionales debido a que el mercado mundial se mantenía firme, por lo que no es de extrañar que se registrara durante esos años una menor disminución del uso de abonos y de productos agroquímicos.

Sin embargo, los precios del mercado interior han vuelto a descender desde entonces y los agricultores de la Unión Europea están registrando una importante reducción de sus precios en el mercado interior.

13-14. Tanto las superficies básicas como las primas por hectárea se basan en datos históricos sobre rendimiento y utilización de las tierras. Dado que el principio de la reforma es indemnizar a los agricultores por la pérdida de ingresos que ocasiona la reducción de los precios, es justo conceder una mayor indemnización en el caso de las tierras de regadío que en el de las demás, ya que las pérdidas sufridas son también más cuantiosas debido al mayor rendimiento por hectárea. Cabe señalar también que en algunas zonas del sur de Europa la actividad agrícola sólo puede realizarse en gran medida gracias al regadío. La diferencia entre las distintas primas se mantiene en la Agenda 2000.

Una vez establecidas las superficies básicas, éstas se han mantenido fijas. Considerando que la diferencia de las primas refleja los promedios de los distintos potenciales de rendimiento, ello no implica que el agricultor esté obligado a continuar con el regadío o a introducirlo. Por consiguiente, la introducción de los pagos directos no debería suponer ningún incentivo a una mayor utilización del regadío.

El hecho de que los pagos compensatorios varíen entre los distintos productos puede haber tenido cierta influencia en los agricultores a la hora de adoptar decisiones acerca de la utilización de las tierras, si bien, en términos generales, no se ha registrado ningún aumento de la producción de maíz en el sur de Europa. Con la aplicación de la Agenda 2000, los pagos por tonelada serán los mismos para todos los cereales y las semillas oleaginosas, por lo que neutralizarán cualquier incidencia que puedan tener los pagos diferenciados.

El elevado importe de la prima por el trigo duro constituye inevitablemente un incentivo a esa producción. Sin embargo, ésta se limitó en épocas pasadas a las superficies individuales subvencionables y, actualmente, a las superficies máximas garantizadas correspondientes a cada uno de los Estados miembros en cuestión.

15. La Comisión admite que, pese a que existen normas claras relativas al derecho a la ayuda para los cultivos herbáceos, se han planteado problemas en la práctica. No puede descartarse la posibilidad de que, a la hora de establecer la superficie básica, se contabilizaran en la misma algunas tierras a las que se había dado anteriormente un uso diferente, como por ejemplo prados que hubiesen estado sometidos a la rotación anteriormente durante tanto tiempo que no cumplieren los criterios relativos al período de referencia. Otro ejemplo son los pastos clasificados en el catastro como «tierras de cultivo», por lo que es casi imposible en la práctica demostrar que no son subvencionables. Sin embargo, la crítica según la cual la reforma ha incentivado el cambio de utilización de las tierras sólo es válida en la fase inicial, ya que, una vez establecido el registro de parcelas, los pagos directos no constituyen ya ningún incentivo al cambio de utilización de las tierras. Según los datos de que dispone la Comisión, estos problemas no son generalizados ni tienen una influencia significativa en la determinación de las zonas subvencionables.

16. Como ya se ha indicado en la respuesta a los apartados 13 y 14, las primas por cultivos herbáceos se han establecido para indemnizar a los agricultores por la pérdida de ingresos que ocasiona la reducción de los precios de apoyo.

La decisión del agricultor acerca de la cantidad de insumos se basa normalmente en la relación entre los precios de los insumos y los

precios de producción, es decir, los precios de los abonos, productos agroquímicos, etc., por un lado, y el precio del producto final (cereales), por otro. El pago compensatorio constituye un elemento fijo que no influye por consiguiente en la decisión del agricultor acerca de los insumos.

Una de las razones más importantes por las que se implantaron los pagos directos es precisamente reducir el incentivo que suponen los precios elevados para la intensificación de la producción.

Por otro lado, es importante subrayar que la producción intensiva no es necesariamente perjudicial para el medio ambiente, ya que este tipo de producción puede ser sostenible tanto en lo que se refiere a los cultivos herbáceos como a la producción animal, como por ejemplo en caso de lograrse una mayor eficiencia ecológica (cantidad de emisiones por unidad de producción) que permite compensar con creces el impacto medioambiental de una mayor utilización de insumos.

Retirada de tierras

17. Aunque se implantó en un principio como medida de control de la producción, la retirada de tierras de la producción puede tener efectos medioambientales positivos si se gestiona correctamente.

18. Véase la respuesta al apartado 10.

Ganadería

19-21. Las deficiencias señaladas por el Tribunal han sido rectificadas en la Agenda 2000. En la nueva organización común del mercado de la carne de vacuno, establecida mediante el Reglamento (CE) n° 1254/1999, está previsto que, en el cálculo de la carga ganadera a efectos de la concesión de la prima por extensificación, deben tomarse en consideración todos los animales de pasto presentes en la explotación. Se trata de una de las mejoras medioambientales importantes introducidas por la Agenda 2000.

Evidentemente, el impacto de las restricciones relativas a la carga ganadera varía notablemente entre los distintos Estados miembros. Por ejemplo, el Reino Unido posee grandes extensiones forrajeras y son ya muchos los ganaderos que cumplen las condiciones relativas a la carga ganadera preconizadas por la normativa.

En otros Estados miembros, la aplicación del límite máximo de la carga ganadera de 2 UGM/ha ha tenido un claro efecto desfavorable a la cría intensiva. Debido principalmente a la aplicación del límite máximo, el número de primas es muy inferior en varios Estados miembros al límite máximo regional aplicable a la prima especial y a los derechos potenciales a la prima por vaca nodriza. Tal es el caso de Italia, los Países Bajos, Bélgica y Dinamarca.

El impacto de esas medidas sobre los sistemas de cría intensiva ha sido considerado suficientemente importante por el Consejo de la Unión Europea para que éste solicitara en noviembre de 1996 a la Comisión que examinara soluciones adecuadas a la situación específica de las regiones que dependen tradicionalmente de la producción intensiva.

Por lo que se refiere a España, la práctica abusiva mencionada por el Tribunal ha sido detectada por la Comisión, la cual ha solicitado a las autoridades españolas que adopten las medidas oportunas.

20. La limitación de la carga ganadera constituye una medida medioambiental destinada a fomentar un equilibrio sostenible entre superficie forrajera y producción ganadera, sobre todo en el caso de las grandes explotaciones con un elevado número de cabezas de ganado. La exención de los pequeños agricultores se ha establecido por razones sociales y administrativas. En algunos países, como Portugal, gran cantidad de agricultores viven de una pequeña producción ganadera y sería difícil para ellos seguir viviendo de la ganadería y mantener al mismo tiempo la limitación de la carga ganadera, por lo que dicha exención se ha mantenido en la Agenda 2000.

22. La Comisión reconoce que el pastoreo excesivo se ha convertido en un problema en algunas zonas. Está en curso un estudio de evaluación de la organización común del mercado de la carne de ovino en el que se analiza la incidencia del régimen en el medio ambiente. La Comisión extraerá sus conclusiones una vez acabado el estudio, en principio en la primavera de 2000.

23. El Reglamento (CEE) n° 805/68, modificado por el Reglamento (CE) n° 3611/93, ofrece a los Estados miembros la posibilidad de aplicar condiciones medioambientales adicionales. La Agenda 2000 da un paso más en este sentido, ya que el Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo, relativo a los regímenes de ayudas directas, establece disposiciones análogas con carácter obligatorio.

24. Las mejoras aportadas por la Agenda 2000 al régimen de primas por extensificación no sólo se refieren a la contabilización de todos los bovinos presentes (véase el apartado 20), sino también a la de las superficies forrajeras. Los cultivos indicados en el anexo I del Reglamento (CE) n° 1251/1999 (ayuda a los productores de determinados cultivos herbáceos) dejarán de considerarse superficies forrajeras a efectos del pago de la prima por extensificación. Además, las superficies forrajeras contabilizadas deberán incluir al menos un 50 % de pastos.

26. La reducción de los precios de apoyo en el sector de los cultivos herbáceos conduce normalmente a una extensificación en dicho sector, tal como se indica en la respuesta al apartado 16. Sin embargo, el descenso del precio de los cereales puede tener el efecto contrario en el sector de la ganadería, siendo los cereales uno de los insumos más importantes. El descenso del precio de los insumos lleva a una mayor competitividad del sistema de producción intensivo, lo que demuestra que la reducción o la retirada del apoyo a los precios no tiene efectos medioambientales positivos en todos los casos.

Tal como se indica en la respuesta a la introducción, los problemas medioambientales que plantea la producción de porcinos y de aves de corral en algunas regiones deben resolverse a través de la Directiva relativa a los nitratos.

OCM fuera de la reforma MacSharry

27-28. Con la reforma del sector de las frutas y hortalizas, las retiradas se rigen ahora por normas más estrictas en materia de salida de los productos. De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 2200/96, los Estados miembros deben establecer unas directrices nacionales relativas a los aspectos medioambientales de los programas operativos y de las operaciones de retirada y, por otro lado, las organizaciones de productores deben notificar a las autoridades nacionales las medidas adoptadas para garantizar el respeto del medio ambiente en las operaciones de retirada.

Con la reforma del sector de la leche se van a implantar a partir de 2005 nuevas primas directas: una prima por tonelada de leche dentro del contingente de leche y una prima por superficie de pastos permanentes. El precio de apoyo de la leche se reducirá al mismo tiempo un 15 %. Es evidente que estas medidas están destinadas a fomentar la extensificación de la producción.

La producción de tabaco posiblemente no sea el método de explotación más ecológico. Sin embargo, el artículo 40 del Reglamento (CE) n° 2848/98 establece la posibilidad de conceder una ayuda específica para medidas de protección del medio ambiente. Cabe tener en cuenta que este sector aporta una importante ayuda económica a los agricultores y colectivos de regiones remotas de la Unión Europea.

29. La Comisión ha presentado en fechas recientes una propuesta de reforma del sector del lino textil y del cáñamo. Ambos cultivos se incluirán en el régimen general de apoyo a los cultivos herbáceos con la misma ayuda que la que se presta a los cereales a partir de 2002/2003 en adelante. En la segunda parte de la propuesta se prevé una ayuda suplementaria para la transformación del lino textil y del cáñamo destinados a la producción de fibras. El considerable exceso de producción de lino textil registrado en los últimos años con respecto a la capacidad del mercado debería desaparecer gracias a la implantación de las cantidades nacionales garantizadas. Cabe señalar que tanto el lino textil como el cáñamo pueden ser beneficiosos para el medio ambiente, ya que no requieren grandes cantidades de abonos ni de plaguicidas.

30. El sector de los forrajes desecados apareció en los años setenta, a raíz de que la Comunidad decidiera fomentar una producción propia de proteínas de calidad, como consecuencia del embargo norteamericano de la soja. El Consejo llevó a cabo una reforma de este sector en 1995.

Los gastos presupuestarios se han reducido notablemente y, sobre todo, se les ha aplicado unos límites estrictos a través de una dotación presupuestaria fija. En 1999, la ayuda por tonelada se redujo por primera vez, como consecuencia del rebasamiento de la cantidad máxima garantizada comunitaria.

En su evaluación continua de los distintos regímenes de ayuda y sus respectivas ventajas de tipo económico, agrícola, social y medioambiental, la Comisión va a tomar nota de las observaciones del Tribunal y decidir si es conveniente proponer al Consejo una nueva reforma del sector, sin descartar la posibilidad de abandonar el régimen.

31. El texto citado no establece diferencia alguna entre los efectos del sostenimiento de precios y los de los pagos directos, a pesar de la opinión general de los economistas acerca de la significativa diferencia en el impacto. Los pagos directos son un elemento fijo en la contabilidad de los agricultores, que no afecta a las decisiones sobre la utilización de insumos, mientras que el sostenimiento de los precios sí que estimula la intensificación. Incluso cuando los pagos directos vuelven a invertirse en maquinaria, los cambios en los costes de la maquinaria no afectan a los costes de aplicación de los insumos agrícolas y, por lo tanto, tampoco a la intensidad de la utilización de insumos. En su segundo informe de evaluación de 1999 (página 407), la Agencia Europea de Medio Ambiente presenta pruebas de la reducción de las emisiones de origen agrícola. Cuando se relacionan las emisiones con la producción total que aparece en la página 33 del citado informe se obtiene una imagen aún más favorable de la importante mejora de la eficacia ecológica de la agricultura. Por otra parte, la Comisión desea subrayar que la reducción en un período de ocho años de los precios garantizados en un total del 45 % para los cereales y del 40 % para la carne de vacuno es un claro reflejo de la importancia de la reforma.

EL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LAS «MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO»

En 1998, los servicios de la Comisión y, concretamente, la Dirección General de Agricultura elaboraron un documento de trabajo relativo a la evaluación de los programas agroambientales ⁽¹⁾ (denominado en lo sucesivo «el documento de trabajo de 1998»). Este extenso documento de más de 200 páginas, basado en más de 150 informes de los Estados miembros y publicado (también en Internet) a petición del Parlamento Europeo, presenta un análisis completo de la opinión de la Comisión acerca de los resultados positivos y las deficiencias en la aplicación de los programas agroambientales. La Comisión ha observado que el Tribunal cita ese documento en algunas ocasiones y también se hace referencia a dicho documento en la presente respuesta.

El Tribunal afirma en el apartado 8 que su investigación se centra en la aplicación de los programas, por lo que la respuesta también se centra inevitablemente en ese aspecto. El documento de trabajo de 1998 ofrece un análisis más equilibrado de los efectos positivos y negativos de los programas agroambientales.

34. El artículo 2 del Tratado de Maastricht introduce en la política comunitaria el principio de subsidiariedad, que debe aplicarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma). Este último

artículo limita la aplicación del principio de subsidiariedad al proceso de adopción de decisiones al margen de los ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad. La política agrícola común, de la que forman parte integrante las medidas de acompañamiento y, concretamente, las medidas agroambientales, es competencia exclusiva de la Comunidad, por lo que, según lo dispuesto en el Tratado, el principio de subsidiariedad no es aplicable a dicha política. Sin embargo, el Tribunal está en lo cierto al señalar que el sistema de gestión implantado a través de las medidas de acompañamiento es innovador, sobre todo por lo que se refiere al planteamiento descentralizado de la aplicación de las obligaciones comunitarias. En el caso del Reglamento agroambiental, los Estados miembros deben aplicar las medidas en todo su territorio en función de sus propias necesidades. Tal es la decisión del Consejo, y ningún Estado miembro ni región tiene facultades para modificar los términos de esta obligación básica en virtud del principio de subsidiariedad.

35. Cabe subrayar que la obligación establecida en el programa de medio ambiente según la cual el 15 % de las tierras agrícolas de la Unión Europea debe ser objeto de contratos de gestión, citada por el Tribunal, es la única obligación atribuible exclusivamente a la PAC, y la única que se ha cumplido plenamente. El Tribunal puntualiza que la cobertura no constituye por sí sola ninguna garantía de que la incidencia vaya a ser significativa, tal como subraya también la Comisión en el punto 18.3 del documento de trabajo de 1998.

Planificación

Planificación por parte de la Comisión

De acuerdo con el sistema de garantías, los fondos se han asignado al presupuesto exclusivamente para programas ya aprobados. La aprobación de los programas se basa exclusivamente en los criterios establecidos en el Reglamento (CE) n° 2078/92, los cuales no prevén una distribución geográfica equilibrada de los gastos. La Comisión puede afirmar categóricamente que ningún programa ha sido rechazado por falta de recursos, aunque sí se han rechazado algunos programas por considerarse incompatibles con las disposiciones del Reglamento (CE) n° 2078/92. De hecho, en comparación con los objetivos establecidos por la Autoridad Presupuestaria, los programas agroambientales han estado durante muchos años por debajo de las previsiones de gastos, lo cual resulta decepcionante. La cuestión del aspecto presupuestario y de la influencia de los Estados miembros en el ámbito de aplicación de los programas se analiza de forma más detenida en el punto 18.1.3 del documento de trabajo de 1998.

37-38. La Comisión pone de manifiesto que esas medidas son competencia de los Estados miembros en gran medida, al amparo del sistema descentralizado de gestión de los programas establecido en la normativa. Además, las medidas son cofinanciadas por la Comunidad, lo que supone de forma inevitable que la asignación de los fondos comunitarios depende en gran medida de las prioridades y objetivos medioambientales a escala tanto regional como nacional.

⁽¹⁾ Evaluación de los programas agroambientales, documento de trabajo VI/7655/98 de la Dirección General de Agricultura.

En el caso ya citado de algunos Estados miembros que arrojan unos gastos desproporcionadamente bajos (España y Grecia), la Comisión ha intentado fomentar la adopción de programas. Sin embargo, existen numerosas razones justificadas para que los programas se desarrollen a un ritmo pausado, especialmente la capacidad administrativa y de control. En el caso de los nuevos Estados miembros, se daban ya circunstancias favorables a una aplicación extensa: la experiencia adquirida, la concienciación de los agricultores y del público acerca de los problemas medioambientales, el sentido de las prioridades políticas y unos servicios de difusión que cuentan con la formación necesaria.

39. La Comisión destaca las limitaciones de destinar fondos a la mejora de «los métodos intensivos perjudiciales para el medio ambiente», ya que ello entraría en contradicción con el principio según el cual «el que contamina paga». Gracias en parte a la experiencia adquirida con la aplicación de las medidas agroambientales, la Comisión ha llegado a la conclusión de que no debe pagarse a los agricultores a través de los programas agroambientales por adoptar los «buenos métodos de producción habituales», los cuales suponen como mínimo la aplicación de la normativa y de las normas que un «agricultor responsable» aplicaría en la región de que se trate. Estos métodos no son fijos, sino que varían a lo largo del tiempo, y, por otro lado, no existen códigos de buena conducta agraria en todas las regiones ni todos los sectores. La Comisión considera que los buenos métodos de producción habituales constituyen la única base sólida y coherente necesaria para el desarrollo de los programas agroambientales y ha consagrado esa norma de referencia en el capítulo agroambiental del Reglamento sobre desarrollo rural.

41. La Comisión admite que el índice de aplicación es demasiado bajo en algunos Estados miembros.

42. El principal motivo por el que no se ha elaborado ningún programa relativo a las emisiones de gases de invernadero es que la medida más obvia consiste en poner fin al pastoreo extensivo, que resulta ineficaz por otro lado, sustituyéndolo por sistemas intensivos eficaces. Con el sistema extensivo, las emisiones de gases de invernadero por unidad de producción (carne, leche, etc.) superan hasta en un 50 % a las que se registran con el sistema intensivo. Los programas agroambientales tienden principalmente a preservar los sistemas extensivos, evitar los daños causados por el abandono y procurar al menos no fomentar la intensificación de la ganadería, no obstante la reducción de las emisiones de gases. Sin embargo, debería prestarse una mayor atención a la contaminación atmosférica a la hora de adoptar las medidas adecuadas.

43. La Comisión rechaza la alegación de que no ha habido un análisis de las necesidades medioambientales más importantes de la Unión Europea: los distintos programas de medio ambiente, sobre todo el quinto programa de medio ambiente, desempeñan esa función. La Comisión admite que no se han realizado suficientes análisis sobre las necesidades existentes, con el fin de determinar la función de los programas agroambientales (véase también el capítulo 18 del documento de trabajo de 1998). Sin embargo, para poder garantizar la compatibilidad con el principio de que «el que contamina paga», algunos de los problemas medioambientales más acuciantes de Europa como la contaminación por nitratos como consecuencia de métodos agrícolas que no se ajustan al código de buenas prácticas agrícolas, deberían abor-

darse mediante restricciones medioambientales obligatorias (por ejemplo las contempladas en la Directiva comunitaria sobre los nitratos) en vez de por medio de programas agroambientales de carácter voluntario.

46. Aunque se admite el punto de vista del Tribunal, cabe señalar que el carácter innovador de las medidas agroambientales supone que muchas de las dificultades que se propone resolver el Reglamento de aplicación de la Comisión [Reglamento (CE) n° 746/96] no pudieron detectarse hasta pasado un año o dos de aplicación. Los programas en curso se han adaptado a sus disposiciones. La Comisión puede afirmar con cierta seguridad que la aplicación del Reglamento en cuestión ha dado muy buenos resultados, ya que se han podido resolver la mayor parte de los problemas. La Comisión se basó en gran medida en ese Reglamento a la hora de adoptar el Reglamento de aplicación, relativo al desarrollo rural, el cual se adelantó a la aplicación de los programas.

48-50. El Tribunal pone de manifiesto el problema de la escasez de personal en la Comisión, el cual, lamentablemente, no se limita al ámbito político a que se refiere el presente Informe. Debido a esta situación general, no ha sido posible contratar más personal en las unidades dedicadas a las medidas agroambientales y de repoblación forestal. Sin embargo, en opinión de la Comisión, y a pesar de estas circunstancias, la labor de aprobación de los programas se realizó de forma competente y ha contribuido a que, en términos generales, la aplicación de ambos Reglamentos resulte satisfactoria, aunque no perfecta.

La Comisión está de acuerdo con las observaciones del Tribunal en materia de necesidades de personal. Sin embargo, la Comisión quiere hacer hincapié en la contribución de los expertos nacionales en comisión de servicios, que cuentan en muchos casos con cualificaciones en el sector del medio ambiente y de la agronomía.

En 1999 la Comisión reorganizó las distintas Direcciones de la Dirección General de Agricultura encargadas del desarrollo rural, creándose una unidad de coordinación que garantizara la aplicación de un procedimiento coherente de aprobación de los programas. Tal como señala el Tribunal, los servicios de la Comisión encargados de los nuevos programas tienen una importante carga de trabajo.

El problema de la tardanza en cubrir las vacantes se va a tratar en el contexto de la reestructuración general de los servicios de la Comisión, iniciada recientemente por la Comisión.

Planificación por parte de los Estados miembros

51. A la hora de determinar los objetivos de los programas, la Comisión subraya que en muchos casos las medidas agroambientales no son adecuadas en lo que atañe a las actividades más perjudiciales para el medio ambiente, ya que, de acuerdo con el principio según el cual «el que contamina paga», el agricultor debería costear en muchos casos el cese de los perjuicios.

Respuesta al cuadro nº 1

ALEMANIA*Renania del Norte-Westfalia*

En Alemania, los Estados federados son competentes en materia de política medioambiental, incluido el sector agroambiental. Aparte del Reglamento (CEE) nº 2078/92, existen otros medios que permiten proteger el medio ambiente en las zonas rurales.

Esta circunstancia se refleja en la escasa utilización de los recursos comunitarios en Renania del Norte-Westfalia señalada por el Tribunal de Cuentas respecto al total de las tierras agrícolas de esta región. Dicha escasa utilización puede ser a su vez consecuencia de los recursos financieros de que dispone esta región, aunque en ningún caso debe relacionarse con el gasto más elevado registrado en otras regiones.

Sajonia

El programa agroambiental de Sajonia incluye una medida específica relativa a la utilización de insumos nitrogenados que prevé una reducción voluntaria del 20 % de los abonos nitrogenados. Las primeras evaluaciones de la aplicación de esta medida apuntaron a una notable reducción de la concentración de nitrato en la tierra. Aún no se ha podido demostrar ninguna reducción notable (correspondiente) de la concentración de nitrato en el agua. Normalmente, ésta sólo podría observarse a largo plazo, es decir dentro de unos 10 a 15 años. La medida se aplicó a una superficie de casi 140 000 ha en 1996/1997, superficie que iba en aumento.

En cuanto a los problemas ecológicos señalados por el Tribunal de Cuentas (erosión del suelo), se estaban aplicando una serie de medidas tanto en el contexto del programa previsto en el Reglamento (CEE) nº 2078/92 (es decir, siembra de abono orgánico vegetal) como al margen de dicho programa. La selección de las medidas más apropiadas para resolver los problemas medioambientales es responsabilidad en primer lugar del Estado miembro. La Comisión no puede imponer su propio punto de vista sobre la correcta interpretación de las prioridades que deben aplicarse en los regímenes de ayudas, tanto en Sajonia como en las demás regiones, en la forma en que sugiere el Tribunal.

Baviera

Según el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2078/92, los Estados miembros pueden establecer medidas en las que esté prevista una ayuda a los agricultores que utilicen métodos de producción extensivos implantados en el pasado. Al preguntarse si de hecho los agricultores seguirían aplicando métodos de explotación beneficiosos para el medio ambiente de no recibir ayuda financiera, la respuesta debe situarse en el contexto siguiente:

- 1) ¿En qué medida son representativas esas afirmaciones?
- 2) ¿En qué medida son procedentes esas afirmaciones a largo plazo (agricultura sostenible)?

El programa de Baviera ha reforzado en fechas recientes los requisitos relativos a los métodos de explotación beneficiosos para el medio ambiente, a efectos de la obtención de la prima de base, a raíz de lo cual 30 000 agricultores han abandonado el régimen.

Además, en el marco del programa KULAP A, modificado a finales de 1997, se ha aumentado el número de medidas dedicadas a un objetivo específico y se ha asignado una importante dotación a este tipo de medidas.

Baden-Württemberg

El Reglamento autoriza de forma explícita los programas horizontales que consten de una o varias medidas, así como los programas de zona. De hecho, el programa MEKA incluye medidas horizontales y, además, numerosas medidas dedicadas a un objetivo específico, centradas en un determinado tipo de biotopo o en una zona determinada.

FRANCIA

Aunque parece conveniente establecer una asignación de los fondos entre las distintas regiones de acuerdo con las prioridades medioambientales, cabe señalar que el Reglamento (CEE) nº 2078/92 no tiene prevista ninguna clave obligatoria de repartición. Sin embargo, la Comisión puede aceptar la idea de que el desarrollo de los métodos de asignación de ayudas por parte de los Estados miembros puede contribuir a asegurar un uso más eficaz de los fondos comunitarios.

Además, el hecho de que la situación varíe mucho de una región a otra puede dificultar a veces la comparación entre las distintas regiones desde el punto de vista medioambiental. Por ejemplo, no es posible comparar las repercusiones medioambientales del sector porcino en Bretaña, que han sido ampliamente divulgadas, con el abandono de cientos de hectáreas en Auvernia.

Por último, algunos problemas medioambientales son en parte el resultado de una aplicación incorrecta de las normas establecidas, por lo que no deben ser resueltos a través de un aumento de los fondos dedicados a medidas agroambientales. En el caso antes citado del sector porcino en Bretaña, las medidas agroambientales no deben servir de indemnización por la aplicación inadecuada de la Directiva sobre nitratos en esta región.

ITALIA

La aceptación de los programas agroambientales varía según el programa de que se trate, debido sobre todo a su carácter innovador y a la complejidad de su gestión: se han aplicado en Italia unas pautas de innovación o proceso de aprendizaje clásicos (primeros en adoptar las innovaciones, mayoría «avanzada»). Además, las previsiones iniciales de las regiones no siempre han resultado exactas. Por último, el nivel de las primas no es el adecuado, sobre todo en el caso de las tierras muy rentables de explotación intensiva.

La nueva repartición de fondos ha permitido a las regiones en las que los programas agroambientales han cosechado los mejores resultados en términos de aceptación, financiar los gastos por encima de las previsiones presupuestarias iniciales. Si bien, en este caso, los aspectos medioambientales posiblemente no hayan sido el principal objetivo, esta «cláusula de flexibilidad» ha hecho posible una mayor aceptación en el caso de las medidas que tienen buenas probabilidades de éxito y ha contribuido en cualquier caso a una difusión más amplia de los métodos de producción compatibles con el medio ambiente.

Por lo que se refiere concretamente a Sicilia, la Comisión considera que la agricultura ecológica y la producción integrada contribuyen de hecho a resolver el problema de la erosión del suelo a través de su incidencia positiva en el medio ambiente.

El fenómeno de la erosión se debe a la combinación de varios factores (la erosión antrópica y determinados aspectos del territorio: topografía, tipo de vegetación, pluviosidad, etc.) y es agravado por una utilización inadecuada de las tierras tales como la agricultura intensiva, el pastoreo excesivo y la deforestación. La agricultura ecológica permite mejorar las características físicas y químicas del suelo mediante el aumento de los compuestos orgánicos, la capacidad de intercambio catiónico y la capacidad de retención del agua, por lo que contribuye de distintos modos a reducir la erosión.

La Comisión toma nota de las observaciones del Tribunal sobre el carácter inadecuado de las salidas comerciales de los productos de la agricultura ecológica. Se trata de un tema muy preocupante que los servicios de la Comisión han planteado en un documento de trabajo STAR sobre las medidas relativas a la agricultura ecológica. La solución consiste en suprimir los obstáculos a la comercialización de los productos; el enfoque integrado propugnado en el Reglamento relativo al desarrollo rural ayudará a conseguir ese objetivo. Sin embargo, las observaciones del Tribunal inducen a pensar que la falta de garantías en cuanto a las salidas comerciales resta valor a las medidas agroambientales. Los servicios de la Comisión no comparten esta opinión y señalan que, de hecho, el Reglamento (CEE) n.º 2078/92 fomenta la implantación y el mantenimiento de la agricultura ecológica gracias a su incidencia positiva en el medio ambiente y no a causa del destino de sus productos.

FINLANDIA

Los problemas medioambientales derivados de la actividad agrícola afectan al sur de Finlandia y también en gran medida a las costas y a los cursos de agua y lagos interiores en todo el país. Las denominadas zonas A y B (sur de Finlandia) reciben en torno al 60 % de la ayuda GAÉPS («general support measure» o ayuda general) y representan aproximadamente el 50 % de la superficie objeto de acuerdos agroambientales.

La afirmación según la cual el programa finlandés permite a los agricultores utilizar más abonos que lo que sería óptimo desde el punto de vista económico no es correcta.

PORTUGAL

En 1998 la Comisión adoptó una modificación del programa agroambiental portugués con el fin de suprimir los límites máximos del número de hectáreas y de unidades de ganado.

AUSTRIA

El programa austriaco establece una serie de medidas limitadas a determinadas regiones. Se trata de medidas destinadas a lugares o zonas específicas que no requieren cuantiosos fondos, por lo que puede resultar difícil determinar su asignación regional. Austria presenta cada año un informe sobre la asignación efectiva de los gastos tanto a escala de las distintas medidas como de los Estados federados.

Si bien se desconocen los datos en que se basa el Tribunal para afirmar que las medidas agroambientales sólo han producido una ligera reducción del número de cabezas de ganado (0,1 %), puede alegarse lo siguiente:

- la biodiversidad en términos de variedad y cantidad de fauna y flora no sólo depende de la carga ganadera sino también, e incluso en mayor medida, de la reducción de los abonos y plaguicidas y de las características del período de pastoreo; todos estos aspectos figuran en el programa austriaco OPUL,
- se ha establecido una carga ganadera bastante baja, de 2 UGM/ha, que permite mantener la biodiversidad en los suelos austriacos típicos y que, además, se ajusta a los requisitos establecidos en el Reglamento (CEE) n° 2078/92.

SUECIA

El programa sueco incluye varias medidas ya centradas en las zonas del país afectadas por problemas medioambientales específicos. Suecia modifica periódicamente los programas en función de los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación. Las recomendaciones del último informe se ajustan a las observaciones del Tribunal y es probable que Suecia vaya a proponer en su nuevo programa una serie de disposiciones que permitan una mayor concentración de las medidas.

52. Respuesta al cuadro n° 2

AUSTRIA

El elevado número de pistas forestales construidas en el marco del programa austriaco de repoblación forestal debe analizarse en el contexto de los problemas específicos de los bosques alpinos austriacos.

Austria cuenta con unos cuatro millones de hectáreas de bosques (el 46,8 % de la superficie total), situadas principalmente en zonas de alta montaña. Estos bosques desempeñan una importante función de protección en relación con la erosión del suelo, los aludes y la regulación hidrológica. El principal problema es que se trata a menudo de rodales de coníferas demasiado maduros sin posibilidades de regeneración natural, por lo que el objetivo más urgente consiste en la aplicación de planes de regeneración con el fin de establecer rodales no homogéneos con árboles de distintas edades que garanticen una mayor estabilidad ecológica y, al mismo tiempo, una mayor biodiversidad.

Estas intervenciones forestales sólo pueden efectuarse si se cuenta con una infraestructura de pistas forestales suficientemente desarrollada, sobre todo si se aplican métodos de silvicultura adecuados para el medio ambiente (como por ejemplo, la tala selectiva de árboles). El programa de repoblación forestal ha contribuido por lo tanto a crear unas bases sólidas en las que pueda desarrollarse una silvicultura respetuosa del medio ambiente en esas regiones.

La Comisión entiende que el texto de la AEMA citado relativo a las repercusiones medioambientales de las carreteras se refiere a carreteras públicas normales y no a pistas forestales. La Comisión cree que una pista estrecha y sin asfaltar en un bosque tiene efectos muy limitados sobre la fauna.

BAVIERA

La construcción de pistas forestales sólo representa el 5 % del presupuesto financiado por el FEOGA. No son relevantes las críticas a los efectos medioambientales de las pistas forestales, sobre todo las de las zonas montañosas que desempeñan una función muy importante de protección contra la erosión y los aludes. Cabe señalar además que, en el caso de Baviera, no se ha procedido a la repoblación forestal de una sola hectárea sin el acuerdo de las autoridades competentes en materia de medio ambiente, las cuales examinan con suma atención los efectos medioambientales de las medidas forestales.

ITALIA

Al igual que en otros Estados miembros, el programa italiano tiene como objetivo el fomento de la función económica, social y medioambiental de los bosques y no se limita a uno solo de esos aspectos.

53-55. La Comisión y el Tribunal de Cuentas han celebrado numerosos intercambios de opinión sobre el programa agroambiental de Castilla-La Mancha. No obstante, sigue habiendo ciertas divergencias entre sus evaluaciones respectivas de los efectos del programa sobre el consumo de agua.

La Comisión desea señalar que gracias al programa se ha conseguido reducir el consumo de agua de regadío, tal como demuestra, entre otros factores, la recuperación del nivel de las aguas subterráneas.

Cabe observar que las obligaciones de los agricultores establecidas en el programa agroambiental superan los requisitos medioambientales que el Reglamento relativo a los cultivos herbáceos establece para la retirada de tierras de la producción, los cuales consisten simplemente en la gestión de las tierras.

Sin embargo, la Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que, al igual que ocurre con otros regímenes de ayuda, es posible que algunos agricultores reciban una mayor indemnización que otros

habida cuenta de los distintos niveles de consumo de agua de las explotaciones. Aun cuando un enfoque demasiado prudente podría dar lugar a una participación desproporcionadamente baja en el programa español, la Comisión tratará de mejorar la calidad de los controles durante el nuevo período de programación (2000-2006).

56-57. En relación con la cuantía de las ayudas, que el Tribunal afirma que es excesiva o demasiado escasa, la Comisión ha detectado algunos errores en los documentos citados por el Tribunal que indican que no se han tenido en cuenta todos los factores. Uno de los problemas señalados es la suposición de que, sin los pagos, la situación económica del agricultor hubiese permanecido sin cambios. Este tema se analiza de forma más detenida en el punto 19.4.1 del documento de trabajo de 1998. En el caso de Suecia, por ejemplo, existe cierta contradicción, ya que, por un lado, se afirma que las primas por la alternancia de cultivos y de pastos son excesivas, y, por otro, en el punto 67 se dice que, según las autoridades nacionales de control, las primas son insuficientes para cubrir las pérdidas de ingresos.

Respuesta al cuadro nº 3

ALEMANIA

Es difícil determinar el importe adecuado de la ayuda a la reconversión sobre la base de la pérdida de ingresos, los gastos suplementarios y los incentivos necesarios, limitándose éstos a un 20 %. Además, la aceptación de esta medida por parte de los agricultores depende en gran parte de las futuras perspectivas económicas sobre la reconversión.

AUSTRIA

En lo que atañe al nivel de la prima por la *Elementarförderung*, Austria ha presentado los justificantes relativos a la pérdida de ingresos, los gastos suplementarios y los incentivos necesarios (un 20 % como máximo). Dicho nivel ha sido ajustado a raíz de la reciente adaptación del programa. Se ha limitado sobre todo la posibilidad de combinar distintas medidas.

No se comparte la opinión del Tribunal por la que critica el nivel de las ayudas a la rotación de cultivos y al cese de la producción de maíz.

A raíz del informe de evaluación que señala la falta de medidas contra la erosión, Austria las tendrá en consideración en el futuro desarrollo del programa.

PORTUGAL

De acuerdo con las observaciones del Tribunal, el programa portugués ha sido modificado con el fin de actualizar el nivel de las ayudas, sobre la base de un informe de evaluación. Portugal ha utilizado a tal fin un nuevo método de cálculo (nuevos indicadores técnicos y económicos) y ha suprimido las limitaciones por explotación.

58-60. A la hora de determinar el nivel de los pagos, los gestores del programa calculan la incidencia neta de las obligaciones en los ingresos de los agricultores afectados por la medida. Se utilizan valores medios para todos los programas y, por otro lado, los cálculos utilizan los métodos de producción habituales como norma de referencia. Dada la propia naturaleza de los compromisos ambientales, los costes que se derivan de su cumplimiento varían de acuerdo con un amplio espectro. En el caso de las medidas que cubren distintos espacios rurales y sistemas agrícolas, el espectro puede ser muy amplio.

Los pagos se establecen como importes medios regionales. De acuerdo con las teorías económicas, la prima eficiente debe corres-

ponder a los costes del «prestatarario de servicios marginal», es decir, aquel cuya participación se solicite y que arroje los mayores costes derivados del cumplimiento de las obligaciones. Los prestatarios cuyos costes se sitúen por debajo de la prima saldrán beneficiados, ya que se aprovecharán de las denominadas «rentas del productor».

En líneas generales la Comisión acepta las observaciones relativas a la concentración de las medidas en determinados objetivos. Este tema se analiza en profundidad en el capítulo 18 del documento de trabajo de 1998, cuyas conclusiones exponen la opinión de la Comisión según la cual debe evitarse la aplicación generalizada de todas las medidas sin tener en cuenta las condiciones locales.

Por lo que se refiere a los gastos ocasionados por la repoblación forestal, el Reglamento se limita a establecer unos importes máximos subvencionables, dejando a los Estados miembros cierta libertad para establecer la cuantía de la ayuda. Los importes se basan en los gastos efectivos, los cuales pueden variar considerablemente de una región a otra en función de las características socioeconómicas y ecológicas. A la hora de aprobar los programas, la Comisión ha tenido en cuenta la diversidad de situaciones, de acuerdo con el Reglamento, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de este último. Algunos programas (por ejemplo, el portugués) establecen primas más elevadas para los beneficiarios que forman parte integrante de un grupo dedicado a la repoblación forestal de una zona más amplia.

61-67. Tal como subraya el Tribunal, la falta de coordinación entre los distintos programas no sólo afecta a las medidas agroambientales. Este tema se analiza en profundidad en el capítulo 23 del documento de trabajo de 1998. De hecho, la Comisión ya abordó la cuestión de la duplicidad de los programas en el Reglamento de aplicación de 1996, tras haber detectado el problema. El Reglamento de aplicación establece el principio según el cual no puede haber doble financiación entre los programas agroambientales y los demás programas, lo que representó en su momento una disposición innovadora. Hasta entonces este objetivo se alcanzaba presuntamente a través de la aplicación por separado de cada uno de los programas que presentaban cierto riesgo de duplicación. Las normas de desarrollo rural relativas a la coherencia, basadas en esta disposición, se han convertido en una de las características fundamentales del proceso de programación del desarrollo rural. Otra de las medidas establecidas en el Reglamento de aplicación es la que prevé la consulta con las autoridades competentes en el sector medioambiental a fin de detectar posibles incoherencias, como en el ejemplo de Baviera citado por el Tribunal, en una primera fase.

68. El programa agroambiental de Sajonia fue revisado. El nuevo programa fue aprobado por la Comisión el 18 de diciembre de 1998 y la medida a que se refiere el Tribunal ha dejado de aplicarse.

69. Se ha establecido cierta coordinación entre los programas agroambientales y la Directiva relativa a los nitratos, ya que dichos programas no autorizan los pagos destinados a paliar los problemas graves de contaminación por nitratos. Las primas por la reducción del uso de abonos a base de nitratos tienen como objetivo incitar al agricultor a que adopte métodos de producción que superen las buenas prácticas agrícolas, es decir, por encima del nivel obligatorio o recomendado de acuerdo con las disposiciones de aplicación de la Directiva relativa a los nitratos. El incumplimiento de esta Directiva no ha hecho más que agravar los problemas de coordinación. Respecto a las Directivas sobre aves silvestres y sobre hábitats, las medidas agroambientales han contribuido a la aplicación, pero en consonancia con el principio de voluntariedad, la financiación agroambiental no puede destinarse a medidas obligatorias.

70. La Comisión está realizando un estudio sobre los problemas que plantea la utilización de los recursos hídricos, que debe presentarse en el año 2000. Dicho informe ofrecerá a la Comisión una mayor orientación sobre el planteamiento que debe adoptarse ante los complejos problemas que plantean dichos recursos, especialmente desde el punto de vista cuantitativo.

Ejecución y control

Ejecución y control por parte de la Comisión

71. (Véanse también las observaciones sobre el apartado 37)

En opinión de la Comisión las medidas que convienen al sector agroambiental son únicamente las de carácter voluntario, por lo que no resulta adecuado utilizar cuantiosos recursos financieros para paliar los problemas medioambientales más acuciantes, los cuales deben resolverse a través de normas obligatorias o a través del cumplimiento de condiciones adicionales. La Comisión admite que muchas regiones carecen de código de buena conducta agraria, pero quiere subrayar que ello no significa necesariamente que no existan buenos métodos de producción en dichas regiones. En particular, en todas las regiones agrícolas se dispone de asesoramiento técnico de expertos sobre la utilización óptima (no excesiva) de los insumos y buenas técnicas agropecuarias. A la hora de aprobar los programas, la labor de la Comisión se basa en gran medida en el análisis de los datos agronómicos, basados en los «buenos métodos habituales», que a su vez sirven de base para el cálculo de las primas.

72. La Comisión no contaba con recursos para realizar las visitas previas de control antes de la aprobación de los programas, pero las unidades agroambiental y agroforestal, así como la unidad de liquidación de cuentas realizaron inspecciones con posterioridad. En este contexto, cabe señalar también que en 1997 se creó un equipo especializado en medidas complementarias, dentro de la unidad de liquidación de cuentas.

La Comisión subraya la diferencia entre las actividades de control y las actividades de evaluación. La evaluación no puede asimilarse a un control o a una auditoría. Además, es sabido que una evaluación sólo puede realizarse cuando existe la certeza de que se han realizado previamente controles correctos.

Ejecución y control por parte de los Estados miembros

73-75. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que la política agroambiental supone una pesada carga para los Estados miembros en lo que atañe a la gestión y el control.

Este hecho se explica por distintos factores. En primer lugar, existe una gran variedad de programas debido a las características regionales o locales en el sector tanto agrícola como medioambiental y a la percepción de los problemas agroambientales por parte de la opinión pública. Los programas incluyen en algunos casos medidas de carácter general, por lo que abarcan a todas las explotaciones que cumplen los requisitos necesarios, mientras que en otros casos las medidas son específicas y centradas en un determinado objetivo. Por último, y éste es uno de los factores más importantes, las medidas agroambientales tienen carácter innovador y se articulan a veces en torno a sistemas bastante complejos.

Las conclusiones generales que pueden extraerse del informe de la Oficina Nacional de Control del Reino Unido son que los costes de puesta en marcha son elevados. Cabe señalar también que dicho informe se refiere a la fase inicial, en la que la carga administrativa es forzosamente más pesada.

En el capítulo 18 del documento de trabajo de 1998 se analiza más a fondo el tema de la capacidad administrativa.

76. El Reglamento de aplicación establece los requisitos relativos al sistema integrado de gestión y control (SIGC) de las medidas agroambientales y se han registrado notables avances. En el capítulo 21 del documento de trabajo de 1998 se recoge una serie de observaciones sobre los controles.

Cabe señalar también que la Agenda 2000 integra plenamente los principios relativos al sistema integrado de gestión y control en todas las medidas de apoyo al desarrollo rural.

Respuesta al cuadro nº 9

PORTUGAL

La unidad de liquidación de cuentas conoce desde hace tiempo las dificultades que experimentan las autoridades portuguesas a la hora de integrar las medidas agroambientales en el SIGC, debido a las técnicas aplicadas en las bases de datos y los ficheros utilizados por los dos organismos responsables de la gestión del SIGC (INGA) y de las medidas complementarias (Ifadap). Se aplicaron correcciones financieras hasta el final de la campaña de 1997. A raíz de las recomendaciones de la unidad de liquidación de cuentas, las autoridades portuguesas adoptaron las disposiciones necesarias para poner remedio a esta situación a partir de la campaña de 1998.

AUSTRIA

Se está elaborando el catastro de zonas montañosas, que debería quedar finalizado en el año 2000. Actualmente, las pendientes se comprueban con un inclinómetro durante las visitas *in situ*.

ITALIA

La Comisión también ha detectado que no se notifican los resultados de la inspección del SIGC sobre las medidas medioambientales, siendo el asunto objeto del procedimiento de liquidación de cuentas.

FRANCIA

La denominada «prime à l'herbe» se viene gestionando a través del SIGC desde 1998. Las deficiencias detectadas antes de esa fecha son objeto del procedimiento de liquidación de cuentas.

77. Respuesta al cuadro nº 10

FRANCIA

La Comisión detectó estas deficiencias y las subsanó con motivo de la renovación del programa en 1998.

RENANIA-PALATINADO

La Comisión tiene entendido que las muestras de suelo sólo sirven para determinar el nivel óptimo de abono en la explotación y no para controlar la reducción de la utilización de abonos. El hecho de obligar al agricultor a tomar muestras forma parte integrante del proceso de responsabilización del mismo.

REINO UNIDO

La breve declaración extraída del informe de misión de los inspectores debe ser aceptada con reservas, ya que no se tiene en consideración únicamente el aspecto visible de los pastos. En el programa global de evaluación y control científicos están previstas las siguientes tareas en relación con las zonas sensibles a los nitratos:

- el control de las pérdidas de nitrato (toma de muestras de los caudales),
- la medición de los niveles de deposición y emisión atmosféricas de nitrógeno, y
- la toma de muestras de hierba con el fin de recabar información científica acerca de la incidencia sobre la fertilidad del suelo.

78. La Comisión toma nota en primer lugar de que el sistema de registro del uso de nitrógeno se integra en el programa agroambiental danés, lo que constituye un buen ejemplo de coherencia, y, en segundo lugar, de que la aplicación del sistema resulta muy compleja. Posiblemente la relación coste-beneficio no justifique la aplicación de un enfoque de este tipo en una región que no sufre los problemas de eliminación del nitrógeno que se plantean a los agricultores de otras regiones danesas.

80. En el capítulo 21 del documento de trabajo de 1998 se subraya que las fotografías por satélite resultan inadecuadas para el control de las explotaciones.

Las deficiencias en materia de control a que se refiere el Tribunal también han sido detectadas por la Comisión y se han impuesto sendas correcciones financieras a España y Finlandia en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

Con respecto a las medidas de repoblación forestal aplicadas en Finlandia, el Tribunal señala que algunos beneficiarios no han sido inspeccionados. En el curso de una misión de la Comisión efectuada en 1998, el examen de las estadísticas sobre inspecciones puso de manifiesto que el índice de inspección correspondiente a 1997 oscilaba entre un 7,2 y un 27,3 %, para cada una de las medidas aplicadas. A falta de normas más estrictas en el Reglamento, este nivel de control se consideró aceptable. En cuanto a las demás cuestiones que se plantean en Finlandia, relativas a las modificaciones introducidas en los programas de repoblación forestal, la Comisión admite las críticas del Tribunal relativas a la documentación y demás procedimientos administrativos, señalando no obstante que las deficiencias posiblemente no sean tan graves como para justificar una corrección financiera.

La Comisión considera también problemática la calidad de los informes de inspección austriacos, lo cual ha sido notificado al Estado miembro. Sin embargo, esta cuestión no se considera tan grave como para justificar una corrección financiera.

En cambio, se han notificado correcciones financieras en el caso de España e Italia como consecuencia de las deficiencias detectadas en sus respectivos sistemas de gestión y control.

Seguimiento

82-85. Las dificultades que entraña la selección de indicadores son fácilmente subestimadas. El capítulo 10 del documento de trabajo de 1998 presenta un análisis más a fondo de este tema. Al hacerse eco de las críticas del Reino Unido y de Suecia, el Tribunal se refiere a dos de los Estados miembros que más avances han registrado en el desarrollo de indicadores medioambientales, lo que pone de manifiesto no tanto la inadecuación del esfuerzo como la dificultad de la tarea. Tal como se señala en el documento de trabajo de 1998, el peligro radica en la elección de indicadores simplistas que no tengan en cuenta las características específicas en las que posiblemente resida la mayor parte del valor medioambiental.

Seguimiento por parte de la Comisión

86-87. En el capítulo 19 del documento de trabajo de 1998 se analizan más a fondo los trabajos de evaluación.

88. Está en curso de elaboración una evaluación completa sobre la repoblación forestal, más amplia que el informe sobre la aplicación de las medidas.

Seguimiento por parte de los Estados miembros

89. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el análisis de los programas varía mucho entre los distintos Estados miembros. Sin embargo, en términos generales, la evaluación arroja unos resultados satisfactorios que responden a la estrategia establecida en el artículo 16 del Reglamento de aplicación, que consiste en responsabilizar a los Estados miembros al respecto. No obstante, parece que los esfuerzos han sido menos intensos en muchas regiones y en algunos Estados miembros. En el caso de otros Estados miembros, las tareas de evaluación se encuentran todavía en la fase inicial y los resultados están previstos para el año 2000. Según el Reglamento sobre desarrollo rural, se pueden cofinanciar las evaluaciones *a posteriori* de los Estados miembros.

En el caso de Alemania, además de los estudios de evaluación de excelente calidad que indica el Tribunal, las tareas de evaluación ya se han iniciado en todos los Estados federados.

Desde que el Tribunal llevara a cabo su auditoría la mayoría de las regiones italianas han elaborado y presentado sus primeros informes de evaluación a la Comisión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

90. La reforma de la PAC de 1992 constituye un importante avance hacia la integración de las consideraciones medioambientales en la PAC. La reducción de los precios de apoyo y la implantación de ayudas directas han sido un claro incentivo a la adopción de métodos de producción menos intensivos. Asimismo las medidas agroambientales representan un importante avance, ya que fomentan métodos de producción que superan los requisitos obligatorios y los buenos métodos de producción habituales.

La Agenda 2000 ahonda aún más en ese sentido. Los precios de apoyo se reducen todavía más y, por otro lado, el Reglamento sobre desarrollo rural ofrece a la Comunidad un planteamiento más coherente a la hora de hacer frente a los desafíos que se plantean al espacio rural, incluido el medio ambiente.

91. En lo que atañe a la «ecologización» de la PAC, la Comisión está convencida de que la Comunidad va por buen camino y que se pueden presentar ya resultados positivos, respaldados por la Agencia Europea de Medio Ambiente, la cual en su último informe llega a la conclusión de que la PAC está evolucionando en la buena

dirección y que las reformas de la Agenda 2000 prometen mayores avances en estos ámbitos (Agencia Europea de Medio Ambiente, «El medio ambiente en la Unión Europea al final de siglo» — Segundo informe de evaluación medioambiental, Copenhague 1999; p. 407). Además, dicha Agencia prevé ciertas mejoras por lo que se refiere al impacto medioambiental de los abonos (segundo informe de evaluación medioambiental de la Agencia Europea de Medio Ambiente, p. 33).

Las primas relativas a los cultivos herbáceos no forman parte integrante de las medidas agroambientales, sino más bien de medidas económicas destinadas a indemnizar a los agricultores por la reducción de los precios, y constituyen por otro lado uno de los elementos necesarios de una reforma destinada a incrementar los incentivos a la adopción de métodos de explotación más extensivos. Se ha fijado una compensación más elevada por hectárea de tierra agrícola de regadío debido al mayor rendimiento, y, por consiguiente, a las mayores pérdidas ocasionadas por la reducción de los precios de apoyo. Por consiguiente, es correcto y justo el hecho de fijar una compensación más elevada para las tierras agrícolas de regadío. Asimismo, las indemnizaciones son más elevadas en el caso de las regiones con un rendimiento elevado que en el de las que cuentan con un rendimiento medio más bajo.

El cálculo de las indemnizaciones se basa en datos históricos. La ayuda por superficie se convierte por consiguiente en un elemento fijo que no influye en la decisión del agricultor acerca de los insumos tales como los abonos y los productos agroquímicos. El único factor que influye en esa decisión es la relación existente entre el precio de los insumos y el de los productos finales (cereales). Tal es el motivo por el que la transición hacia unos precios de apoyo más bajos compensados por medio de ayudas directas constituye un avance considerable hacia métodos de explotación menos intensivos en el sector de los cultivos herbáceos.

Respecto a las posibles repercusiones de intensificación que pudieran tener las primas más elevadas para el regadío, la Comisión destaca que, una vez establecidas las superficies básicas, han permanecido fijas. Sin embargo, ya que en realidad la superficie básica no estaba totalmente irrigada cuando se introdujeron los pagos, la introducción de éstos puede haber supuesto un cierto incentivo para el incremento del regadío.

La Agenda 2000 ajusta la ayuda abonada por el maíz con la que se paga por los cereales, suprimiendo de este modo todo incentivo al cultivo de maíz.

La retirada de tierras de la producción constituye en primer lugar y ante todo una medida de control de la producción, aun cuando, si se gestiona adecuadamente, puede tener efectos medioambientales positivos.

92. Según el Reglamento (CE) n° 1254/1999, por el que se establece la nueva OCM de la carne de vacuno, para el cálculo de la carga ganadera relativa a la prima por extensificación se deben tomar en consideración todos los animales de la especie bovina presentes en la explotación. Se trata de una de las importantes mejoras medioambientales introducidas por la Agenda 2000.

La Comisión reconoce que el pastoreo excesivo se ha convertido en un auténtico problema en el sector ovino y caprino. Se está llevando a cabo un estudio de evaluación del sector que abarca también los aspectos medioambientales. Una vez finalizado ese estudio, la Comisión extraerá las conclusiones oportunas acerca de las medidas necesarias.

Los problemas medioambientales que plantea en algunas regiones la producción de porcinos y de aves de corral deben tratarse en el marco de la Directiva sobre nitratos, y no en el contexto de la PAC. Las OCM del porcino y de las aves de corral están muy centradas en el mercado y no incluyen medidas de ayuda directa a las que pueda aplicarse el cumplimiento de condiciones adicionales. En realidad, el problema radica en el incumplimiento de la Directiva sobre nitratos por parte de doce Estados miembros. La Comisión ha demandado a estos Estados miembros ante el Tribunal de Justicia. La PAC no puede resolver los problemas que origina la inaplicación de la normativa medioambiental clave.

En los sectores no afectados por la reforma de 1992 se ha producido una serie de cambios que han tenido repercusiones beneficiosas para el medio ambiente. Por ejemplo, en 1996 se aplicó al sector de las frutas y hortalizas una reforma que incluye aspectos medioambientales, tales como normas más estrictas en materia de retiradas. La reciente reforma del sector vitivinícola prevé la posibilidad de proceder al arranque de vides siempre que se cumplan determinados requisitos medioambientales.

93. En relación con las deficiencias en la aplicación de las medidas agroambientales en términos generales, en la evaluación independiente presentada por la Comisión se afirma que no es sorprendente que la aplicación de los programas agroambientales haya experimentado algunos problemas y que se haya retrasado bastante respecto al calendario previsto en algunos Estados miembros; se dice además que, al considerar los aspectos decepcionantes de la aplicación de las medidas, cabe tener en cuenta el carácter innovador del Reglamento y la carga relativamente pesada que supone en términos de recursos administrativos en algunas regiones, y que el Reglamento debe considerarse como una medida de carácter experimental que puede ajustarse y mejorarse a lo largo del tiempo.

La Comisión considera con cierta cautela la afirmación del Tribunal según la cual las medidas agroambientales deben centrarse en las necesidades medioambientales más acuciantes. Uno de los factores clave de dichas medidas es el carácter voluntario de los compromisos. En caso de que las necesidades acuciantes puedan satisfacerse a través de medidas de carácter voluntario como es el caso de la conservación de la biodiversidad por medio de pastos poco intensivos, la Comisión apoya totalmente la postura del Tribunal. Sin embargo, para poder garantizar la compatibilidad con el principio de que «el que contamina paga», algunos de los problemas medioambientales más acuciantes de Europa como la contaminación por nitratos como consecuencia de métodos agrícolas que no se ajustan al código de buenas prácticas agrícolas, deberían abordarse mediante restricciones medioambientales obligatorias (por ejemplo las contempladas en la Directiva comunitaria sobre los nitratos) y no por medio de programas agroambientales de carácter voluntario.

Sin embargo, es cierto que el Reglamento (CEE) n° 2078/92 presenta algunas deficiencias. En cambio, el Reglamento (CE) n° 1257/1999 sobre desarrollo rural es más concreto por lo que se refiere

a la justificación de los programas. Los Estados miembros deben diseñar una estrategia para hacer frente a los problemas medioambientales y tendrán que presentar una descripción completa de sus necesidades y posibilidades que comprenda los temas tratados a través de medidas nacionales o comunitarias al margen de los programas agroambientales. Este nuevo enfoque global ofrecerá a la Comisión una función más eficaz que le permita influir en la asignación de fondos dentro de los programas.

Las medidas agroambientales son muy detalladas y a la vez muy amplias, por lo que su coste administrativo es muy elevado, sobre todo en la fase de aplicación inicial.

94. Es preciso recordar que es importante tener en cuenta la función tanto ecológica como económica y social de los bosques.

El hecho de que una determinada especie tenga un interés comercial no significa que no tenga ningún interés para el medio ambiente.

La Comisión entiende que el texto de la AEMA citado relativo a las repercusiones medioambientales de las carreteras se refiere a carreteras públicas normales y no a pistas forestales. La Comisión cree que una pista estrecha y sin asfaltar en un bosque tiene efectos muy limitados sobre la fauna.

95. La Comisión subraya que con el Reglamento de aplicación agroambiental se ha realizado un esfuerzo legislativo innovador con el fin de garantizar la coherencia entre las distintas medidas.

96. Cabe señalar que el nuevo Reglamento (CE) n° 1259/1999 y, concretamente, su artículo 3, establece la obligación de los Estados miembros de poner en vigor las medidas medioambientales necesarias en todos los sectores cubiertos por organizaciones comunes de mercados (OCM). La Comisión vigilará detenidamente la aplicación del Reglamento.

97. El programa de la Comisión en materia de evaluaciones de la aplicación de las políticas abarca los aspectos medioambientales.

98. En 1999 la Comisión procedió a una reorganización de las distintas direcciones de la Dirección General de Agricultura encargadas del desarrollo rural y a la creación de una unidad de coordinación que garantizara un procedimiento coherente de aprobación de los programas.

99. La Comisión discrepa en relación con el establecimiento de prioridades a escala europea. En el marco de la normativa agroambiental, es la autoridad encargada de la aplicación de la normativa la que debe establecer las prioridades en función de las necesidades, dentro del ámbito de aplicación de las medidas. Dichas prioridades pueden abarcar objetivos europeos, pero éstos deben enmarcarse en el contexto nacional o regional.

100. El nuevo período de programación ofrecerá a la Comisión la posibilidad de aumentar la calidad de los controles de la utilización de los recursos hídricos en Castilla-La Mancha.

101. La propuesta del Tribunal relativa a la aplicación de medidas destinadas a limitar la utilización de nitrógeno resulta oportuna. En el nuevo Reglamento sobre desarrollo rural el Consejo establece una medida agroambiental relativa a la «planificación agrícola», que tiene como objetivo favorecer la implantación de este tipo de acción. Además, la Comisión ha dispuesto en las normas de aplicación que las medidas relativas a la reducción de la utilización de nitrógeno sólo pueden subvencionarse si la reducción es cuantificable. La Comisión puntualiza por otro lado que, de haberse rechazado en el pasado todas las medidas de reducción de la utilización de nitrógeno sin este tipo de planificación, el resultado hubiese sido un desequilibrio aún mayor en materia de gastos que el existente entre los Estados miembros, objeto de críticas en el punto 38.

102. La Comisión está de acuerdo con la necesidad de mejorar la evaluación.