

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

ISSN 1831-0842

Informe Especial nº 5

2011

RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO (RPU):
ASPECTOS QUE DEBEN REVISARSE
PARA MEJORAR SU BUENA GESTIÓN
FINANCIERA



ES



Informe Especial nº 5 // 2011

RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO (RPU): ASPECTOS QUE DEBEN REVISARSE PARA MEJORAR SU BUENA GESTIÓN FINANCIERA

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Informe Especial nº 5 // 2011

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011

ISBN 978-92-9237-136-4
doi:10.2865/15298

© Unión Europea, 2011
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

APARTADOS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

GLOSARIO

I-XII RESUMEN

1-16 INTRODUCCIÓN

1-3 ANTECEDENTES

4-7 INTRODUCCIÓN DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO (RPU) POR LA REFORMA DE LA PAC DE 2003

8-14 ELEMENTOS CLAVE DEL RPU Y MODELOS DE APLICACIÓN

15-16 MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL «CHEQUEO» DE 2008 DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

17-19 ALCANCE, OBJETIVOS Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

20-83 OBSERVACIONES

20-31 BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA, CONDICIONES DE ACCESO A LOS PAGOS ÚNICOS Y ESTABLECIMIENTO DE LOS ELEMENTOS CLAVE DEL RÉGIMEN

21-26 DEFINICIONES DE «EXPLOTACIÓN», «ACTIVIDAD AGRARIA» Y «PARCELAS A DISPOSICIÓN DEL AGRICULTOR»

27-28 AYUDAS A LOS AGRICULTORES QUE ABANDONAN LA ACTIVIDAD AGRARIA POR CUMPLIR LAS OBLIGACIONES MÍNIMAS DE BUENAS CONDICIONES AGRARIAS Y MEDIOAMBIENTALES

29-31 NUEVOS BENEFICIARIOS

32-41 ORGANIZACIÓN MUY DIVERSA DE LOS ELEMENTOS CLAVE DEL RPU EN LOS DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS

33-35 EL ACCESO DE NUEVOS BENEFICIARIOS AL RPU DEPENDE EN GRAN MEDIDA DE LAS POLÍTICAS DE EJECUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

36-37 DEFINICIÓN NO SIEMPRE CLARA DE LAS SUPERFICIES AGRÍCOLAS SUBVENCIONABLES Y DE LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS MÍNIMAS EXIGIDAS

38 UTILIZACIÓN TEMPORAL DE LAS TIERRAS PARA ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS

39-41 EFECTOS NEGATIVOS DE LA CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS DE AYUDA

- 42-53 BUENA PARTE DE LA AYUDA DEL RPU SE CONCEDE A LAS GRANDES EXPLOTACIONES, Y LA CONTRIBUCIÓN DEL RÉGIMEN A UNA AGRICULTURA RESPETUOSA CON EL MEDIO AMBIENTE ES LIMITADA**
- 42-44 LA AYUDA DEL RPU REPRESENTA UNA PROPORCIÓN IMPORTANTE DE LA RENTA DE LOS AGRICULTORES, PERO NO DISTINGUE ENTRE LOS DE RENTA ALTA Y LOS DE RENTA BAJA
- 45-48 ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN: EL RPU BENEFICIA ANTE TODO A BENEFICIARIOS NO MUY NUMEROSOS PERO GRANDES
- 49-53 LA AYUDA DEL RPU NO REFLEJA LOS COSTES DE MANTENIMIENTO DE LAS TIERRAS NI LAS EXTERNALIDADES PÚBLICAS POSITIVAS
- 54-79 REPERCUSIONES ESPECÍFICAS DE LA CONCEPCIÓN DEL RÉGIMEN Y MEDIDAS DE APLICACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS**
- 54-58 MOSAICO DE MODELOS, VARIANTES Y MEDIDAS DE APLICACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS
- 59-73 CON EL TIEMPO, EL MODELO HISTÓRICO HA DEJADO DE AJUSTARSE A LA PRODUCCIÓN...
- 74-79 ... PERO EL MODELO REGIONAL TIENE OTROS EFECTOS NEGATIVOS
- 80-83 LA INTRODUCCIÓN DEL RPU REQUIRIÓ COMPLICADOS CÁLCULOS Y DIO LUGAR A ALGUNOS ERRORES**
- 84-97 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**
- 85-89 BENEFICIARIOS, SUPERFICIE SUBVENCIONABLE Y ACTIVIDADES AGRÍCOLAS**
- 90-92 IMPACTO MEDIOAMBIENTAL**
- 93-94 DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA DEL RPU**
- 95-97 EFECTOS ESPECÍFICOS DE LOS MODELOS DE APLICACIÓN**
- ANEXO I. APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE PAGO ÚNICO, FUTURA INTEGRACIÓN DE LAS AYUDAS VINCULADAS A LA PRODUCCIÓN Y AYUDAS ESPECÍFICAS**
- ANEXO II. AYUDAS DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO (AÑOS DE APLICACIÓN DE 2006 A 2008 Y EJERCICIOS 2007 A 2009)**
- ANEXO III. DISTRIBUCIÓN DEL APOYO A LA RENTA CON ARREGLO AL RPU (AÑO DE APLICACIÓN 2008)**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CATS: *Clearance Audit Trail System* (sistema de pista de auditoría para la liquidación de cuentas)

Eurostat: oficina estadística de la Unión Europea

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

OMC: Organización Mundial del Comercio (Ginebra)

PAC: política agrícola común

RPU: régimen de pago único

RPUS: régimen de pago único por superficie

GLOSARIO

Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura: Se negoció en la Ronda Uruguay celebrada entre 1986 y 1994. Los países miembros de la OMC acordaron mejorar el acceso a los mercados y reducir las subvenciones con efectos de distorsión en la agricultura.

Agenda 2000: Reforma a raíz de la cual la PAC se sustenta en dos pilares principales financiados por el presupuesto de la UE a través de dos fondos agrícolas europeos: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) financia las medidas de apoyo al mercado y a la renta en forma de pagos directos, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) cofinancia medidas de desarrollo rural en el ámbito agro-ambiental, la promoción de la calidad alimentaria y las normas más exigentes en cuestiones técnicas y de bienestar animal.

«Chequeo»: Revisión efectuada en 2008 de la reforma de la PAC de 2003. Adopción de las propuestas de la Comisión para una mayor disociación de las ayudas directas y un incremento en la flexibilidad del régimen de pago único y transferencias más elevadas del gasto hacia medidas de desarrollo rural, modificaciones en el sistema de intervención, aumento de las cuotas lácteas y otras medidas sectoriales.

Disociación: Proceso de desvinculación de los pagos de ayudas directas de la producción agrícola propiamente dicha.

Reforma de 1992: Primera gran reforma de la PAC («reforma MacSharry») en la que se redujeron los precios de intervención en los sectores de los cultivos herbáceos y de la producción de carne de vacuno. Como compensación por las pérdidas de ingresos previstas, la reforma introdujo pagos directos destinados a los productores de cultivos herbáceos y a las superficies retiradas de la producción (retirada de tierras).

Reforma de 2003: Reforma de la política agrícola común («revisión intermedia») cuyo propósito era la reducción del apoyo a los precios compensando esta reducción con ayudas directas a la renta dentro del proceso iniciado en 1992 (reforma MacSharry) y confirmado en 1999 (reforma de la Agenda 2000). La reforma de 2003 introdujo la disociación de las ayudas respecto de la producción y la condicionalidad, y reforzó las ayudas al desarrollo rural.

Renta de los factores agraria: Indica el valor neto añadido de las actividades agrícolas (y de las actividades secundarias no agrarias no separables) al coste de los factores. Se calcula restando el valor de los consumos intermedios, el consumo de capital fijo y los cánones del valor de la producción agrícola a precios de base y sumando el valor de (otras) subvenciones a la producción. Con frecuencia, los hogares obtienen ingresos de otras fuentes (actividades no agrarias, salarios, prestaciones sociales o rentas de la propiedad), por lo que la renta agrícola no es necesariamente idéntica a la renta real de los hogares agrícolas.

Renta empresarial agraria: Renta generada por las actividades agrícolas que se emplea para costear factores de producción propios (trabajo o empresa, capital propio y tierras en propiedad). Equivale a la renta de los factores menos los costes correspondientes a préstamos y contratación de mano de obra.

RESUMEN

I.

El régimen de pago único (RPU) constituye uno de los elementos principales de la reforma de la política agrícola común de 2003. Sus objetivos consisten en alentar a los agricultores a responder mejor a las demandas del mercado y en servir de apoyo a la renta de los agricultores. El RPU se aplica actualmente en 17 de los 27 Estados miembros de la Unión y el gasto en el régimen ascendió aproximadamente a 28 800 millones de euros en 2009.

II.

La fiscalización realizada por el Tribunal de la aplicación del RPU se centró en los siguientes aspectos:

- los beneficiarios de la política, el acceso a los pagos únicos y la definición de superficies agrícolas subvencionables;
- la contribución del régimen a los objetivos de apoyo a la renta de los agricultores y mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales;
- las repercusiones específicas de los diversos modelos de aplicación del régimen.

III.

Los beneficiarios del RPU son «agricultores» que llevan a cabo una «actividad agraria» y cuentan con «superficies agrícolas subvencionables» a su «disposición». Sin embargo, debido a la falta de precisión en la definición de estos elementos y al modo en que se aplicaron posteriormente, se beneficiaron de las ayudas del RPU personas que no realizaban ninguna actividad agraria o que solo lo hacían de forma marginal.

RESUMEN

IV.

En 2008, gracias a la revisión de la PAC, denominada «chequeo», iniciada por la Comisión y el Consejo, se reconoció que la ayuda a la renta agraria no debía concederse a «personas naturales o jurídicas cuyas actividades agrícolas representaban únicamente una parte insignificante del total de sus actividades económicas o cuyo propósito comercial no estaba, o solo marginalmente, dirigido al ejercicio de una actividad agraria». Sin embargo, ningún Estado miembro ha elegido esta opción todavía para seleccionar mejor a los beneficiarios de la ayuda del RPU.

V.

El acceso de nuevos beneficiarios al RPU resultó a veces limitado. Además, los criterios de subvencionabilidad de las tierras no eran suficientemente claros y la actividad agraria mínima exigida se reducía en algunos casos a una ausencia total de actividad.

VI.

Los pagos directos, que incluyen el RPU y la ayuda asociada a la producción, representan buena parte de la renta agraria. Un número reducido de grandes beneficiarios percibe la mayor parte de la ayuda mientras que la gran mayoría de los beneficiarios solo reciben una pequeña porción.

VII.

La obtención de la ayuda del RPU está supeditada al cumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad. No obstante, el Tribunal observó que no existe una relación directa entre el nivel de la ayuda del RPU y los gastos efectuados por los agricultores para cumplir estas obligaciones. Del mismo modo, tampoco existe una relación directa entre la ayuda del RPU y las externalidades positivas que generan las actividades agrícolas.

VIII.

Los Estados miembros disponían de varias opciones («modelos») para la aplicación del RPU. El modelo seleccionado influyó significativamente en la distribución de la ayuda dentro de los Estados miembros (entre agricultores). Esto significa que el RPU representa actualmente un método insuficientemente adaptado de apoyo a la renta de los agricultores.

IX.

La mayoría de los Estados miembros que hasta ahora han introducido el RPU han optado por el modelo histórico, en el cual los importes de las ayudas se basan fundamentalmente en los parámetros establecidos entre 2000 y 2002, los cuales no se corresponden con la actividad actual. En los casos en que las autoridades de los Estados miembros no han establecido restricciones, este modelo puede ir asociado a transferencias especulativas y a acumulación de derechos de ayuda por los beneficiarios.

X.

El modelo regional favorece una distribución más igualitaria de la ayuda, pero se ha demostrado que agrava la «capitalización» de la ayuda en el precio del suelo y en los arrendamientos. Esta capitalización se produce en todos los sistemas de ayuda basados en la superficie de la tierra explotada, pero todavía más en el modelo regional de aplicación del RPU.

XI.

En conclusión, aun cuando el RPU ha contribuido a los objetivos de la PAC principalmente alentando a los agricultores a responder mejor a las demandas del mercado y apoyando la renta del sector agrícola en conjunto, el Tribunal invita a la Comisión a considerar si sería necesario revisar estos aspectos tal y como se indica en las recomendaciones que figuran a continuación.

RESUMEN

XII.

El Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

- habría que modificar la actual normativa para garantizar que la ayuda del RPU se otorga a agricultores activos y excluye a aquellos beneficiarios que no desempeñan actividad agrícola alguna o solo desempeñan actividades agrícolas insignificantes;
- es necesario definir con mayor claridad los conceptos de superficie subvencionable y de actividad agrícola para poder excluir del beneficio de la ayuda del RPU a las parcelas no agrícolas y a las actividades que no contribuyen a aumentar la productividad agrícola (artículo 39 del Tratado, véase la nota 5) ni a mantener activamente el valor medioambiental de la tierra;
- habría que modificar el cálculo de la ayuda del RPU para reflejar mejor el coste de las externalidades medioambientales y de otro tipo;
- las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales deberían establecer las actividades concretas y regulares que han de realizar los agricultores para percibir el importe total de la ayuda. La reducción de los pagos por incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad debería ser más disuasoria;
- debería lograrse una distribución más equilibrada de la ayuda del RPU entre agricultores mediante una mayor modulación de los pagos o la limitación de ciertos pagos de mayor cuantía, o mediante la toma en consideración de las circunstancias específicas de las explotaciones;
- el cálculo de los derechos debería basarse en las actuales condiciones de explotación de las distintas regiones.

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

1. Hasta su reforma en 1992, la política agrícola común (PAC) se basaba en un régimen de apoyo a los precios en la mayoría de los sectores agrícolas combinado con la intervención pública en los mercados agrícolas y la protección de fronteras¹. El apoyo a los precios llegó a generar de manera casi permanente excedentes de los principales productos agrícolas, y solo pudo lograrse la estabilización del mercado, con un alto coste presupuestario, recurriendo al almacenamiento privado, a medidas de comercialización, a subvenciones a la exportación o incluso a la destrucción de productos agrícolas. Además, el apoyo a los precios ha sido sistemáticamente criticado en las negociaciones comerciales multilaterales.

2. La reforma de la PAC de 1992 redujo los precios de intervención para los cereales y la carne de vacuno y obligó a las grandes explotaciones a retirar de la producción una parte de sus tierras, a la vez que introducía medidas de acompañamiento para la protección del medio ambiente, la jubilación anticipada de los agricultores y medidas de repoblación forestal. Para compensar las pérdidas de renta previstas a raíz del descenso de los precios de los cereales y de la carne de vacuno, los productores recibieron pagos directos vinculados a las superficies sembradas o al número de animales. Los importes globales de dichos pagos se restringieron según los límites sectoriales específicos de ámbito regional o nacional.

¹ En algunos sectores agrícolas, los pagos de ayudas directas se introdujeron para mejorar la renta de los productores. Así, por ejemplo, el Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, sobre el establecimiento de una organización común del mercado de aceites y grasas (DO 172 de 30.9.1966, pp. 3025-3066), introdujo una ayuda a la producción de aceite de oliva y de aceitunas de mesa. En el caso del algodón, los productores percibieron indirectamente la ayuda a través de subsidios a las desmotadoras.

RECUADRO 1

LA AYUDA A LA RENTA AGRARIA Y LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

En 1994, la Unión Europea y los países miembros de la Organización Mundial del Comercio suscribieron el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, en el cual se clasifican las diferentes formas de ayuda a la agricultura según sus efectos de distorsión del comercio internacional. Se considera que el apoyo directo a los precios resulta especialmente distorsionador, por lo que los países miembros de la OMC se comprometen a reducir este tipo de ayudas. Por otro lado, se considera que los pagos directos no asociados a la producción no distorsionan el comercio, por lo que están permitidos².

² El Acuerdo sobre la Agricultura (DO L 336 de 23.12.1994, p. 22) permite las subvenciones agrícolas con arreglo a determinadas condiciones. Según el anexo 2 del Acuerdo, el derecho a percibir esta ayuda a la renta se determinará en función de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un período de base definido y establecido. La cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) posterior al período de referencia ni con los precios aplicables a dicha producción. Del mismo modo, la cuantía de esos pagos no se basará en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base ni se exigirá producción alguna para recibir esos pagos.

3. En 1999, el Consejo Europeo de Berlín acordó una nueva reforma de la PAC. La ayuda a la agricultura se organizó en dos pilares principales financiados por el presupuesto de la UE a través de dos fondos. El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) sigue financiando las medidas de apoyo al mercado y a los ingresos en forma de pagos directos asociados a la producción, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) cofinancia medidas de desarrollo rural como protección del medio ambiente, agricultura sostenible, promoción de la calidad alimentaria y normas más exigentes en cuestiones técnicas y de bienestar animal.

INTRODUCCIÓN DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO POR LA REFORMA DE LA PAC DE 2003

4. La reforma de la PAC de 2003 fue concebida a raíz de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay y de la evolución de las prioridades políticas con el fin de impulsar a los agricultores a responder a la demanda del mercado y de fomentar prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente.
5. Respecto del FEAGA, primer pilar de la PAC, que financia las medidas de apoyo al mercado y las ayudas directas, la reforma de 2003 consta de cuatro elementos clave:
- Introducción del **régimen de pago único (RPU)**. Este régimen sustituye a la mayoría de los pagos directos vigentes. Con arreglo al RPU, las ayudas están «desvinculadas» de la obligación de producir.
 - El pago íntegro de las ayudas directas debe subordinarse a la condición de que los agricultores mantengan sus tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales y cumplan los requisitos legales de gestión. Esto se denomina «**condicionalidad**». Ambas condiciones prescriben o prohíben prácticas relacionadas con la protección del potencial productivo de las tierras agrícolas, el medio ambiente, la salud y el bienestar de los animales, y la seguridad alimentaria y fitosanitaria.
 - Introducción de un mecanismo obligatorio para aplicar un porcentaje único de reducción a todos los pagos directos superiores a 5 000 euros por año civil («**modulación**»)³. Los fondos procedentes de la aplicación de la modulación facultativa serán transferidos al Feader.

³ Los pagos directos se redujeron en un 3 % en 2005, en un 4 % en 2006 y en un 5 % a partir de 2007. Desde 2009, seguirán aumentando las reducciones anuales por modulación, que pasarán del 7 % en 2009 al 10 % en 2012. La reforma de la Agenda 2000 ya introdujo un mecanismo de modulación facultativa que permitía a los Estados miembros modular hasta el 20 % del importe total de los pagos directos. Solo el Reino Unido, Francia, Alemania y España decidieron aplicar estas medidas voluntarias de modulación. Con arreglo a la reforma de la PAC de 2003, los Estados miembros podrán aplicar este mecanismo de modulación voluntario además de la modulación obligatoria, como ya lo hacen el Reino Unido y Portugal.

— Un **mecanismo de disciplina financiera** que garantice que los importes acordados para la financiación del primer pilar de la PAC no se superen ningún año⁴. Este mecanismo entró en vigor en 2007 pero todavía no ha sido activado.

- 6.** El RPU se concibió teniendo en cuenta los objetivos globales de la política agrícola común, a saber, «incrementar la productividad agrícola» y «garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial mediante el aumento de la renta individual de quienes trabajan en la agricultura»⁵. Por tanto, la renta de los agricultores, una de las principales preocupaciones desde la introducción de la PAC, siguió siendo una prioridad política de primer orden.
- 7.** En el año de aplicación 2008 (ejercicio 2009), los límites nacionales disponibles para la distribución de los derechos de pago en los 17 Estados miembros que hasta entonces habían adoptado el RPU ascendían a un total de 31 500 millones de euros⁶. En el presupuesto de 2009, el RPU representaba el 72,1 % de las ayudas directas de la UE y el 49,8 % del presupuesto de agricultura y el desarrollo rural.

⁴ Artículo 12 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁵ Según el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa):

«1. Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que esta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

- a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;
- b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;
- c) el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía.»

⁶ Artículo 41 y anexo VIII del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo (hasta el 31.12.2008) (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1), y anexo VIII del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo (desde el 1.1.2009) (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16). Los importes del anexo VIII están calculados a partir de la disociación de todos los pagos directos. En los Estados miembros que hayan optado por las ayudas solo parcialmente vinculadas a la producción se reduce el límite del RPU y se incrementa proporcionalmente el límite de los compromisos disponibles para las ayudas vinculadas a la producción (véase, por ejemplo, el anexo III del Reglamento (CE) nº 674/2008 de la Comisión (DO L 189 de 17.7.2008, p. 5) que modifica el anexo VIII del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo y establece límites presupuestarios para la aplicación parcial o facultativa del régimen de pago único).

CUADRO 1

LÍMITES PRESUPUESTARIOS ANUALES EN EL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO

(miles de euros)

Estado miembro	Año de aplicación		
	2006	2007	2008
Bélgica	475 641	488 660	502 200
Dinamarca	981 539	987 356	993 338
Alemania	5 644 898	5 693 330	5 741 963
Irlanda	1 335 311	1 337 919	1 340 752
Grecia	2 041 887	2 069 049	2 234 039
España	3 529 453	3 542 583	3 600 357
Francia	6 060 555	6 107 448	6 159 613
Italia	3 593 132	3 612 988	3 827 342
Luxemburgo	36 602	37 051	37 051
Malta		1 668	3 017
Países Bajos	325 103	730 632	743 163
Austria	540 440	643 956	649 473
Portugal	365 645	413 774	434 232
Eslovenia		50 454	62 902
Finlandia	519 628	521 285	523 362
Suecia	630 000	714 201	719 414
Reino Unido	3 914 945	3 931 186	3 947 375
Total	29 994 779	30 883 540	31 519 593

ELEMENTOS CLAVE DEL RPU Y MODELOS DE APLICACIÓN

8. Como ya se ha señalado, el RPU constituía la piedra angular de la reforma de la PAC de 2003 y sustituyó a la mayoría de las ayudas directas vigentes⁷. Solamente los agricultores tienen derecho a la ayuda por superficie de la UE. Por agricultor se entiende una persona que lleva a cabo una actividad agraria. Una actividad agraria se define como la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y ambientales⁸.
9. Para beneficiarse de la ayuda del RPU, el agricultor deberá disponer de «derechos de ayuda» y de superficies agrícolas subvencionables. Por cada derecho de ayuda declarado conjuntamente con una hectárea de superficie subvencionable puede obtenerse un pago en concepto del RPU igual al valor unitario del derecho de ayuda declarado⁹. Los derechos de ayuda constituyen esencialmente un derecho sujeto a condiciones para percibir ayudas de la UE a la renta, es decir, un activo. Pueden desvincularse de la tierra y comercializarse independientemente.
10. Los derechos de ayuda son otorgados por las autoridades nacionales. Los límites nacionales corresponden al valor de todos los derechos de ayuda disponibles que los agricultores puedan activar con superficie subvencionable dentro del territorio del mismo Estado miembro. Dicho valor es superior a los importes realmente pagados, bien porque todos los pagos directos a los agricultores, incluidos los pagos en concepto del RPU, se reducen como consecuencia de la modulación (por ejemplo, el 5 % en 2008), bien porque los Estados miembros no han asignado la totalidad de los importes disponibles, bien porque los agricultores no han utilizado («activado») todos los derechos de ayuda (p. ej., por cultivar en un año determinado un número de hectáreas inferior al número de derechos de que disponen) o bien porque los pagos se reducen como consecuencia de sanciones administrativas (p. ej., por retraso en la presentación de la solicitud de ayuda). Así pues, los pagos totales efectuados con arreglo al régimen ascendieron a 28 800 millones de euros en el ejercicio 2009¹⁰.

⁷ Para más información sobre los programas de ayuda integrados en el RPU, véase el anexo VI del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

⁸ Véanse el artículo 1 y el artículo 2, letras a) y c), del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

⁹ Las excepciones son solo aplicables a determinados productores de carne de vacuno, de leche, y de ganado ovino y caprino sin tierras. Estos productores reciben apoyo a la renta con la condición de que mantengan un nivel mínimo de su producción ganadera histórica. Los productores de cultivos herbáceos recibieron derechos por sus obligaciones de retirada de tierras.

¹⁰ Para más información sobre las ayudas a la renta efectivamente abonadas con arreglo al RPU, véase el **anexo II**.

- 11.** Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal, Suecia y el Reino Unido introdujeron el RPU en 2005, y España, Francia, los Países Bajos, Finlandia y Grecia lo hicieron en 2006, un año más tarde, tras un período de transición.
- 12.** Para los nuevos Estados miembros incorporados a la UE en 2004 o 2007 se aplican normas específicas: en principio podían introducir el RPU como los restantes Estados miembros, pero hasta el momento solo lo hicieron Malta y Eslovenia en 2007. Bulgaria, la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Rumanía, Polonia y Eslovaquia se valieron de la facultad de posponer la introducción del RPU hasta 2013. Entretanto, aplican un régimen de pago único por superficie (RPUS)¹¹ que queda fuera del ámbito abarcado por la presente fiscalización.
- 13.** Para realizar el cálculo y la asignación de los derechos de ayuda se ofrecieron diversas opciones de aplicación que proporcionaban a los Estados miembros la posibilidad de elegir entre varios «modelos»: el histórico, el regional (a tanto alzado) y los mixtos, que constituyen una combinación de los dos anteriores:
- a) **Modelo histórico**¹²: cada agricultor recibe derechos de ayuda basados, por término general, en el importe medio de las ayudas percibidas durante el período de referencia de tres años de duración (2000, 2001 y 2002) (*importe de referencia histórico*) y el número medio de hectáreas cultivadas durante dicho período con arreglo a cualquiera de los anteriores regímenes de ayuda vinculada a la producción (*superficie de referencia*)¹³. Así pues, el valor unitario de un derecho de ayuda es igual al importe de referencia dividido por el número de derechos. Esta forma de cálculo da lugar a diferencias significativas en el valor unitario de los derechos debido a la disparidad de las ayudas a los distintos sectores agrícolas durante el período de referencia.

¹¹ Artículo 122 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo.

¹² Artículo 43 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo.

¹³ En el sector del aceite de oliva, cuyo período de referencia abarcaba las campañas 1999/2000, 2000/01, 2001/02 y 2002/03, se aplicaron disposiciones específicas.

- b) **Modelo regional (a tanto alzado)**¹⁴: todos los derechos de ayuda concedidos a los agricultores de una región o sub-región determinada tienen el mismo valor («cantidad a tanto alzado») y se asigna al agricultor un derecho por cada hectárea subvencionable declarada durante el primer año de presentación de la solicitud o, en su caso, el último año anterior al año de introducción del RPU.
- c) **Modelos mixtos («híbridos»)**: combinan elementos de los modelos histórico y regional. Los agricultores reciben un importe a tanto alzado básico por hectárea subvencionable más un porcentaje fijo de las ayudas percibidas en el período de referencia. Los modelos **híbridos** pueden ser **estáticos** o **dinámicos**, es decir, la combinación del importe histórico con la cantidad a tanto alzado puede permanecer inalterada o se irá modificando con el tiempo hasta convertirse en un sistema predominantemente regional, a tanto alzado. En el cuadro del **anexo I** figuran los modelos elegidos por los 17 Estados miembros que aplican el RPU para el cálculo y la asignación de los derechos de ayuda.

¹⁴ Artículos 58 y 59 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

¹⁵ No obstante, se autorizó a los Estados miembros que desde 2005 solo habían introducido parcialmente el RPU a mantener las primas por vaca nodriza y por ovino y caprino vinculadas a la producción.

- 14.** Los Estados miembros tenían la facultad de destinar parte de sus pagos históricos a una **reserva nacional** que podía utilizarse para otorgar derechos de ayuda a los nuevos agricultores que hubieran iniciado su actividad agraria después del período de referencia, a agricultores en situaciones especiales o aquellos de zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL «CHEQUEO» DE 2008 DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

- 15.** En 2008, la Comisión y el Consejo iniciaron una revisión de la PAC denominada el «chequeo». El Consejo aceptó las propuestas de la Comisión para profundizar en la disociación de los regímenes de ayuda directa todavía vinculados a la producción¹⁵. Los restantes regímenes de ayuda asociada a la producción de forrajes desecados, almidón, lino y cáñamo también se disociarán y se incorporarán al RPU antes de 2013. Por otra parte, el «chequeo» simplificó las normas y suprimió la obligación de que los agricultores mantuvieran parte de sus tierras en barbecho (retirada obligatoria).

- 16.** El Consejo también autorizó a los Estados miembros a revisar su decisión originaria de optar por un determinado modelo de aplicación del RPU. Los Estados miembros que habían elegido el modelo histórico podían optar por reducir la diferencia entre los valores unitarios de los derechos de ayuda o por pasar al modelo regional (pleno o híbrido). Los Estados miembros que ya habían introducido un modelo regional híbrido podían reducir el componente histórico del valor de los derechos de ayuda para ajustarlos más al valor regional. Asimismo, los Estados miembros podían revisar la composición de las regiones¹⁶, y, por último, la autorización de utilizar hasta el 10 % de sus «límites nacionales» para ayudas específicas¹⁷.

¹⁶ Artículos 45 a 48 del Reglamento (CE) nº 73/2009.

¹⁷ Artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo. Para un análisis más detallado de estas cuestiones, véase el *anexo I*.

ALCANCE, OBJETIVOS Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 17.** El Tribunal ya ha examinado la aplicación del RPU en los 17 Estados miembros que lo utilizan desde 2006. Los resultados de estas fiscalizaciones figuran en los informes anuales correspondientes.
- 18.** El Tribunal decidió realizar otros trabajos adicionales de fiscalización en 2009 y 2010 para el presente informe, que consistieron en visitas de control a la Comisión Europea y a tres Estados miembros (Francia, Reino Unido e Italia) y en análisis documentales y examen de estudios y evaluaciones.
- 19.** El presente informe trata los siguientes aspectos:
 - definición de los beneficiarios de la política, de las condiciones para acceder a los pagos únicos y de la definición de superficies agrícolas subvencionables;
 - contribución del régimen a los objetivos de sostener la renta de los agricultores y de mantener las tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales;
 - efectos específicos derivados de los distintos modelos de aplicación del régimen;
 - errores vinculados a los complejos cálculos necesarios para la determinación de los derechos de ayuda.

OBSERVACIONES

BENEFICIARIOS DE LA POLÍTICA, CONDICIONES DE ACCESO A LOS PAGOS ÚNICOS Y ESTABLECIMIENTO DE LOS ELEMENTOS CLAVE DEL RÉGIMEN

20. La fiscalización permitió identificar falta de precisión en la definición de los beneficiarios del RPU, de las actividades y superficies agrícolas subvencionables, y el amplio margen concedido a los Estados miembros para determinar y aplicar los elementos clave del régimen.

¹⁸ Reglamento (CE) nº 1782/2003, artículo 2, y Reglamento (CE) nº 795/2004 de la Comisión (DO L 141 de 30.4.2004, p. 1), artículo 2.

DEFINICIONES DE «EXPLOTACIÓN», «ACTIVIDAD AGRARIA» Y «PARCELAS A DISPOSICIÓN DEL AGRICULTOR»

21. Los beneficiarios del RPU son «agricultores» que llevan a cabo una «actividad agraria» y cuentan con «superficies agrícolas subvencionables» a su «disposición». Sin embargo, debido a la falta de precisión en la definición de estos elementos (agricultor, actividad agraria, etc.) y al modo en que se aplicaron posteriormente, se beneficiaron de las ayudas del RPU personas que no realizaban ninguna actividad agraria o que solo lo hacían de forma marginal.
22. En la normativa¹⁸ se define explotación como todas las unidades de producción administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro. Una **unidad de producción** es un terreno agrícola (con inclusión de las superficies forrajeras) o un animal que permite acceder a ayudas directas en el período de referencia. La **actividad agraria** es la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.
23. Por tanto, el marco jurídico no exige que los beneficiarios
- a) posean tierras u otros medios de producción agrícola;
 - b) produzcan productos agrícolas; ni
 - c) obtengan sus ingresos de la venta del producto de sus actividades agrícolas en el mercado.

- 24.** En cuanto a la disponibilidad de tierras, el marco jurídico inicial del RPU establecía que los solicitantes debían haber tenido a su disposición, durante un período de 10 meses como mínimo¹⁹, superficies agrícolas subvencionables correspondientes al número de derechos de ayuda con que contaban. Esta disposición, que se consideró demasiado restrictiva, fue sustituida en 2008 por la obligación de que la parcela estuviera **a disposición del agricultor en una fecha establecida**²⁰. Sin embargo, en la normativa no se define la frase «a disposición del agricultor» ni «gestión de las unidades de producción», por lo que la superficie declarada puede estar a disposición de cualquier otra persona durante un período de tiempo que no coincida con dicha fecha establecida en el mismo año civil, sin que ello afecte a la calificación del solicitante como «agricultor».
- 25.** Algunos Estados miembros han tratado de destinar la ayuda del RPU a categorías específicas de agricultores. Así, Luxemburgo exige a los solicitantes que dispongan de la maquinaria o el material agrícolas necesarios. En Francia, las autoridades consideran que un agricultor es la persona que asume los riesgos económicos de las actividades agrícolas que lleva a cabo en la superficie declarada a efectos del RPU. Dicha persona toma las decisiones de carácter económico, es decir, adquiere los factores de producción (tierras, maquinaria, semillas, etc.) y obtiene su renta de la venta de los productos agrícolas.
- 26.** Un beneficiario que lleva a cabo la actividad agraria necesaria mediante trabajadores por cuenta ajena es considerado agricultor. Sin embargo, cuando el terreno es arrendado y el arrendatario asume el riesgo económico de la actividad agraria, este no percibirá la ayuda del RPU si en el contrato de arrendamiento se estipula que el propietario sigue siendo el beneficiario económico de la actividad realizada. La fiscalización puso de manifiesto varios casos de agricultores que habían quedado de este modo excluidos de la ayuda del RPU²¹ porque esta se pagó a los propietarios con la condición de que los arrendatarios mantuvieran las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales en su nombre.

¹⁹ Artículo 44, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

²⁰ Artículo 1, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 146/2008 del Consejo (DO L 46 de 21.2.2008, p. 1): «Salvo en caso de fuerza mayor o en circunstancias excepcionales, dichas parcelas estarán a disposición del agricultor en la fecha establecida por el Estado miembro, que no deberá ser posterior a la fecha fijada en dicho Estado miembro para la modificación de la solicitud de ayuda».

²¹ El Tribunal ya informó sobre esta práctica en su Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 5.21.

RECUADRO 2

BENEFICIARIOS DE LA AYUDA DEL RPU QUE NO SOPORTAN LOS RIESGOS ECONÓMICOS DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA

La fiscalización del Tribunal desveló varios casos de arrendatarios que percibían ayudas de un régimen de apoyo a las zonas desfavorecidas mientras que el pago único incluido en el paquete se pagaba a otro (el propietario). Estos casos eran frecuentes en el modelo regional (híbrido) ya que, en el año de introducción del régimen, los derechos de ayuda se asignaron a todos los declarantes de superficies agrícolas subvencionables, independientemente de que fueran o hubieran sido productores agrícolas.

AYUDAS A LOS AGRICULTORES QUE ABANDONAN LA ACTIVIDAD AGRARIA POR CUMPLIR LAS OBLIGACIONES MÍNIMAS DE BUENAS CONDICIONES AGRARIAS Y MEDIOAMBIENTALES

- 27.** Antes de la implantación del RPU, es decir, en los anteriores regímenes de ayudas vinculadas a la producción, cuando un agricultor abandonaba su explotación, perdía sus derechos a la ayuda directa al haber cesado su producción agrícola. Con la introducción del RPU, los agricultores que ya se habían desprendido de su explotación inicial podían conservar los derechos y activarlos en tierras arrendadas en las que no llevaban a cabo ninguna actividad valiéndose de complejos mecanismos para cumplir los requisitos impuestos por la normativa. En estos casos, quienes se hacían cargo de la explotación original percibían nuevos derechos de la reserva nacional.
- 28.** Según un estudio encargado por la Comisión²², la introducción del RPU retrasó el abandono real de la actividad agrícola porque el régimen permite a los agricultores conservar sus derechos de ayuda y sus explotaciones (que pueden consistir tan solo en tierras arrendadas de bajo valor con obligaciones mínimas para mantener las buenas condiciones agrarias y medioambientales). No obstante, las autoridades nacionales no pudieron presentar al Tribunal información fiable sobre el alcance de dichos casos. El Tribunal observó que, en un Estado miembro (Francia), para evitar esta situación, la normativa dispone que solo es posible acogerse al régimen nacional de pensiones para agricultores si los interesados transfieren todos sus derechos de ayuda y sus tierras, con la posible excepción de una parcela de subsistencia. No obstante, en general existe riesgo de que la demora en el abandono de las actividades agrícolas, fomentado por la introducción del RPU, incida negativamente en la reestructuración del sector.

²² CEPS, Swinnen, J., Ciaian, P. y Kancs, d'Artis: *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Bruselas 2008, pp. 149 y 150. Los resultados obtenidos en estudios de varios países (p. ej., Bélgica, Finlandia, Irlanda, Suecia y el Reino Unido) indican que el RPU puede limitar el abandono de las explotaciones. En el Reino Unido, parece que las decisiones de abandono de muchos agricultores se han retrasado hasta el 2012, ya que saben que el RPU estará vigente hasta entonces. El estudio también señala que este efecto del RPU se combina con la imperfecta comercialización de los derechos.

RECUADRO 3

BENEFICIARIOS DEL RPU QUE HABÍAN CEDIDO SUS EXPLOTACIONES INICIALES

En Italia, el Tribunal halló que antiguos productores de cereales y tabaco con derechos de ayuda de valor elevado habían transferido sus tierras a otros agricultores y arrendado a bajo costo pastizales pobres en regiones montañosas a distancia considerable de sus explotaciones originales y de su lugar de residencia. En la práctica, se permitió a los agricultores que alimentaran a sus animales en dichos pastos gratuitamente, lo cual se consideró apropiado para mantenerlos en buenas condiciones agrarias y medioambientales. En otro caso, un agricultor que había abandonado su actividad cedió su explotación a miembros de su familia y declaró tierra pública con el único fin de activar sus derechos sin poseer ningún derecho de uso del terreno declarado²³.

²³ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 3.21.

NUEVOS BENEFICIARIOS

- 29.** A raíz de la introducción del RPU, el Tribunal ha identificado varios beneficiarios nuevos cuyas actividades agrícolas constituyen solo una parte insignificante del conjunto de sus actividades económicas o cuya actividad principal no es agraria. Son, entre otros, clubes recreativos y deportivos, empresas ferroviarias, reservas naturales, aeropuertos y ayuntamientos, fincas dedicadas a actividades cinegéticas y deportivas, organismos estatales, escuelas y terrenos de acampada.
- 30.** Entre estos nuevos beneficiarios, en la fiscalización se identificó a inversores que adquirirían derechos de ayuda (algunos de elevado valor) y los activaban en tierras de bajo valor, obteniendo así ingresos garantizados muy atractivos de sus inversiones (véanse los apartados 66 y 67).
- 31.** Durante el «chequeo», se reconoció que la ayuda a la renta agraria no debía concederse a «personas naturales o jurídicas cuyas actividades agrícolas representaban únicamente una parte insignificante del total de sus actividades económicas o cuyo propósito comercial no estaba, o solo marginalmente, dirigido al ejercicio de una actividad agraria»²⁴. Sin embargo, el Reglamento dejó en manos de los Estados miembros la exclusión de dichos beneficiarios mediante la adopción de las pertinentes disposiciones legislativas. Ningún Estado miembro ha utilizado todavía esta opción, y dichos beneficiarios siguen percibiendo la ayuda del RPU. Ni los Estados miembros controlados ni la Comisión disponen de información precisa sobre el número de beneficiarios ni sobre el importe de la ayuda percibida. Dado que se han establecido límites nacionales, la aceptación de estos nuevos beneficiarios reduce el importe de la ayuda disponible para los principales beneficiarios de la ayuda del RPU.

²⁴ Artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009.

ORGANIZACIÓN MUY DIVERSA DE LOS ELEMENTOS CLAVE DEL RPU EN LOS DISTINTOS ESTADOS MIEMBROS

- 32.** La aplicación concreta de una serie de elementos clave del RPU corresponde a los Estados miembros. Consiste principalmente en el acceso de nuevos beneficiarios, la definición del mínimo de actividades agrícolas que han de llevarse a cabo en la superficie declarada o las condiciones para beneficiarse de la consolidación de derechos de ayuda.

EL ACCESO DE NUEVOS BENEFICIARIOS AL RPU DEPENDE EN GRAN MEDIDA DE LAS POLÍTICAS DE EJECUCIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

- 33.** Las personas que deseen emprender actividades agrícolas no pueden percibir ayudas con arreglo al RPU a menos que adquieran una explotación agrícola subvencionable junto con los derechos de ayuda asociados o que compren dichos derechos en el mercado. Los Estados miembros podrán hacer uso de la reserva nacional para asignar derechos de pago a los agricultores que comiencen su actividad agraria, siempre que estos no hayan practicado ninguna actividad agraria por su propia cuenta y riesgo en los cinco años anteriores al comienzo de la actividad agraria²⁵.
- 34.** En la fiscalización del Tribunal se detectó que algunos Estados miembros utilizaron la reserva como instrumento político para fomentar las incorporaciones al sector agrícola mediante la concesión de derechos de ayuda a nuevos agricultores.
- 35.** En otros Estados miembros, en cambio, pese a la demanda de derechos de ayuda por los nuevos agricultores, no existe una política específica y la reserva nacional carece de créditos para ello, por lo que los nuevos agricultores tienen que adquirir derechos de ayuda a través de onerosas inversiones y salvando serios obstáculos. Con el tiempo, serán cada vez más los nuevos agricultores que encuentren dificultades para obtener derechos de ayuda. Entretanto, el 57,5 % de los agricultores de la Unión Europea es mayor de 55 años, y uno de cada tres, mayor de 65 años²⁶. En consecuencia, para favorecer el carácter dinámico e innovador del sector agrícola es necesario facilitar el establecimiento de nuevos agricultores activos.

²⁵ Artículo 41, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009, y artículo 2, letra I), del Reglamento (CE) nº 1120/2009 de la Comisión, de 29 de octubre de 2009, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el título III del Reglamento (CE) nº 73/2009 (DO L 316, de 2.12.2009, p. 1).

²⁶ Eurostat pocketbooks: *Agricultural statistics — Main results 2007-2008* (edición de 2009).

DEFINICIÓN NO SIEMPRE CLARA DE LAS SUPERFICIES AGRÍCOLAS SUBVENCIONABLES Y DE LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS MÍNIMAS EXIGIDAS

- 36.** Existen tres tipos de superficies agrarias subvencionables: cualquier superficie dedicada a tierras de cultivo, pastos permanentes y cultivos permanentes²⁷. Sin embargo, son los Estados miembros quienes establecen las especificaciones detalladas sobre las características que debe reunir una parcela subvencionable. En algunos Estados miembros se consideran subvencionables superficies marginales y forestales destinadas tradicionalmente al pastoreo ocasional, mientras que, en otros Estados miembros, estas superficies están excluidas de la ayuda del RPU. Las superficies marginales suelen cubrirse rápidamente de arbustos y bosques, por lo que no son aptas para la explotación agrícola.
- 37.** En cuanto a la definición de las actividades concretas que los agricultores tienen que llevar a cabo para mantener sus tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, la normativa de la UE solo establece objetivos generales relativos a la erosión, la composición orgánica y la estructura del suelo, así como al nivel mínimo de mantenimiento exigido, aspecto especialmente importante cuando la superficie ya no se utiliza para fines de producción. La definición de los requisitos mínimos corresponde a los Estados miembros, que los adaptan a las características específicas de las regiones. De este modo, los agricultores pueden recibir pagos anuales sin tener que llevar a cabo ninguna actividad específica de mantenimiento o aunque solo realicen actividades mínimas e infrecuentes, como evitar la invasión progresiva de vegetación no deseada o segar la hierba cada tres o cinco años. Si no realizan el mínimo estipulado, los agricultores se exponen a una moderada reducción de las ayudas del RPU según lo previsto en las normas de condicionalidad²⁸.

²⁷ Artículo 2, letra h), del Reglamento (CE) nº 73/2009.

²⁸ El Tribunal ya había observado que el sistema de sanciones para la condicionalidad es insuficiente tanto en su concepción como en su aplicación: Informe Especial nº 8/2008: «¿Es la condicionalidad una política eficaz?» (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>).

RECUADRO 4
DEFINICIÓN AMPLIA DE SUPERFICIE SUBVENCIONABLE Y DE ACTIVIDADES AGRÍCOLAS MÍNIMAS

Las disposiciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales han tenido una incidencia considerable en el Reino Unido (Escocia), donde la mayor parte de las superficies agrícolas son pastos de montaña, la mitad de los cuales declarados en el RPU²⁹. La mayoría de estas tierras se halla situada en zonas desfavorecidas. La normativa nacional vigente para este tipo de zonas exige su explotación activa, mientras que, en el RPU, por el contrario, la misma superficie es subvencionable con la única condición de que los solicitantes se comprometan a **no llevar a cabo** actividades específicas que puedan modificar el estado natural del terreno (p. ej., trabajos de drenaje o arado). El Tribunal detectó que algunos beneficiarios individuales percibían anualmente en concepto de la ayuda del RPU importes comprendidos entre varios centenares de miles y hasta más de un millón de euros sin realizar actividad agraria alguna en la superficie subvencionada, como en el caso de una reserva natural que no había sido explotada durante decenios. Se calcula que actualmente unas 150 000 hectáreas de parcelas que se hallan en esta situación se benefician de las ayudas del RPU.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



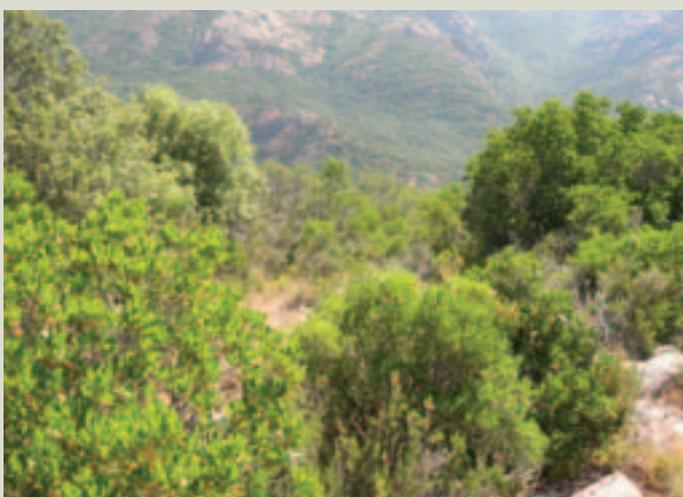
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

En España, se consideraron subvencionables superficies parcialmente forestadas o pastizales rocosos de montaña, aunque no se exigía que los agricultores llevaran a cabo ningún tipo de mantenimiento. Los requisitos de carga ganadera para garantizar el mantenimiento de los pastizales permanentes en un nivel adecuado eran meramente facultativos.

²⁹ En 2008, unos 2,375 millones de hectáreas de los 4,557 millones de hectáreas de superficies agrícolas declaradas en el RPU eran pastos de montaña. Estas superficies, cuya extensión, según los datos estadísticos, asciende a unos 4,027 millones de hectáreas, se encuentra en montañas, colinas, turberas y brezales. Los pastos de montaña suelen estar cubiertos de brezales y helechos, y son relativamente improductivos. Los agricultores tradicionales los utilizan generalmente para el pastoreo extensivo de ganado ovino.

RECUADRO 4

En Italia, los pastizales permanentes tienen que ser segados o utilizados para que pascen el ganado. Esta obligación también afecta a las superficies forestales o de montaña utilizadas para pasto. Las autoridades nacionales implantaron un sistema de reducción de coeficientes para identificar las zonas no subvencionables desprovistas de vegetación herbácea. Como ya señaló el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2007, en los coeficientes de reducción se subestimaban estas zonas.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Por otra parte, el Tribunal observó que en Italia todavía se paga a los beneficiarios basándose en información incorrecta sobre el uso de las tierras, pese a que las parcelas declaradas hayan vuelto a su estado natural y ya no puedan explotarse como pastos.

En Francia, la normativa nacional obliga a los agricultores a mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales utilizándolas para que pascen el ganado o segándolas una vez al año, si bien pueden adoptarse normas locales específicas. Esto ha dado lugar a que, en determinadas regiones, pueda obtenerse la ayuda íntegra del RPU para parcelas que contenían hasta un 30 % de zonas no subvencionables, como rocas, matorrales y árboles.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

UTILIZACIÓN TEMPORAL DE LAS TIERRAS PARA ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS

- 38.** Cuando se implantó el RPU, la normativa no permitía el cobro de las ayudas cuando las parcelas se utilizaban para actividades no agrarias. A raíz del «chequeo»³⁰, las superficies se consideran como esencialmente utilizadas con fines agrícolas si la actividad agrícola puede ejercerse sin estar sensiblemente obstaculizada por la intensidad, la naturaleza, la duración y el calendario de la actividad no agrícola³¹. Sin embargo, la definición precisa de estas situaciones corresponde a los Estados miembros. El Tribunal halló casos en los que las autoridades nacionales habían otorgado derechos de ayuda que se activaron en parcelas utilizadas primordialmente para actividades recreativas.

EFFECTOS NEGATIVOS DE LA CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS DE AYUDA

- 39.** El pago de la ayuda del RPU está asociada al objetivo de evitar el abandono de las tierras agrarias³². Según el modelo histórico, para obtener el importe íntegro teórico de los pagos, los agricultores deberían seguir explotando el mismo número de hectáreas que durante el período de referencia³³. La normativa³⁴ prevé excepciones para los agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo; estos agricultores pueden canjear sus derechos de ayuda históricos por un número menor de derechos de valor unitario más elevado. Este procedimiento se denomina «consolidación». De este modo, los agricultores necesitan una superficie menor de tierras para activar sus derechos de ayuda sin perder su nivel histórico de ayudas. Esta norma se aplica, por ejemplo, a superficies agrícolas forestadas en virtud de un programa público o a agricultores que hayan perdido parte de sus parcelas por reorganización de las superficies agrícolas en una operación de concentración parcelaria.

³⁰ Artículo 34, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) nº 73/2009.

³¹ Artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1120/2009.

³² Véanse los considerandos 2 y 3 del preámbulo al Reglamento (CE) nº 1782/2003.

³³ Por lo general, este era el número medio de hectáreas en las que habían cultivado cultivos subvencionados o las superficies forrajeras empleadas a lo largo del año para los animales beneficiarios de primas.

³⁴ Artículo 42, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1782/2003. Esta medida se prolonga para las ayudas directas vinculadas (parcialmente) a la producción y que se integrarán en el RPU en 2012.

40. El Tribunal constató que la consolidación de derechos de ayuda se producía en circunstancias distintas a las previstas por la normativa.
41. Dado que los agricultores beneficiarios de esta consolidación necesitan menor superficie para percibir el mismo importe de ayuda, la superficie restante puede ser asumida por otro agricultor que active sus propios derechos de ayuda sobre la misma o por un nuevo agricultor que reciba derechos de ayuda de la reserva nacional. En consecuencia, se pagan más ayudas por la misma superficie. En caso contrario, existe el riesgo de que la superficie excedentaria sea abandonada y deje de mantenerse en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

RECUADRO 5**CONSOLIDACIÓN EN CIRCUNSTANCIAS NO PREVISTAS EN LOS REGLAMENTOS**

En Francia, el Tribunal constató que las autoridades no tuvieron en cuenta la totalidad de las tierras agrícolas pertenecientes a algunos productores de leche cuando la prima láctea se disoció de la producción en 2006, y prorratearon el importe de dicha prima a una superficie mucho menor. A un agricultor que anteriormente utilizaba 70 hectáreas se le prorratearon sus derechos únicamente por 2 hectáreas. Tampoco se tomaron en cuenta las praderas comunes utilizadas como superficies forrajeras por beneficiarios de pagos por extensificación en el período de referencia. Así, se permitió que los beneficiarios consolidaran sus derechos de ayuda sobre superficies menores en condiciones no previstas por la normativa.

BUENA PARTE DE LA AYUDA DEL RPU SE CONCEDE A LAS GRANDES EXPLOTACIONES, Y LA CONTRIBUCIÓN DEL RÉGIMEN A UNA AGRICULTURA RESPETUOSA CON EL MEDIO AMBIENTE ES LIMITADA

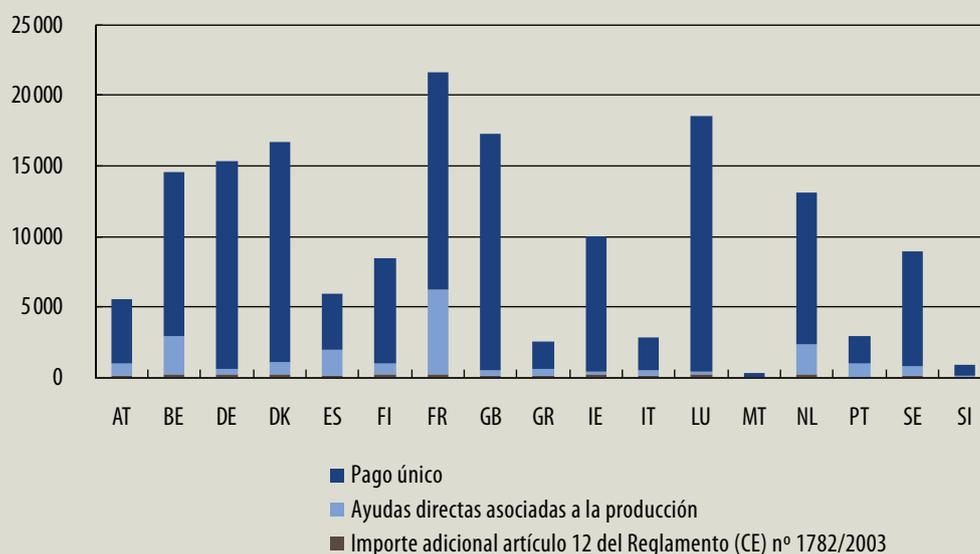
LA AYUDA DEL RPU REPRESENTA UNA PROPORCIÓN IMPORTANTE DE LA RENTA DE LOS AGRICULTORES, PERO NO DISTINGUE ENTRE LOS DE RENTA ALTA Y LOS DE RENTA BAJA

- 42.** En 2008, los beneficiarios de la ayuda del RPU eran 4,49 millones y el importe total de los pagos efectuados con arreglo al régimen ascendía a 28 700 millones de euros para dicho ejercicio³⁵. Sin embargo, el nivel de apoyo a la renta varía significativamente entre Estados miembros y entre agricultores. La distribución del RPU entre Estados miembros depende en gran medida de su tamaño y de la importancia de sus sectores agrícolas, como queda reflejado en los límites nacionales. La distribución entre beneficiarios depende del modelo de aplicación elegido por los Estados miembros, de la superficie de las tierras agrícolas cultivadas durante el período de referencia, de los niveles de subvención en el sector al que se dedicaban los agricultores durante el período de referencia y del número de hectáreas que cultiven actualmente.

³⁵ Para más información sobre los pagos efectuados con arreglo al RPU, véase el *anexo II*.

GRÁFICO 1

PAGOS DIRECTOS POR EXPLOTACIÓN EN 2008



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos sobre pagos de la Comisión Europea.

- 43.** Los pagos directos (RPU y ayuda vinculada a la producción), constituyen una parte considerable de los ingresos agrícolas³⁶, lo cual indica la gran dependencia del sector agrícola en su conjunto respecto de las ayudas de la Unión Europea. No obstante, el Tribunal observa que, en toda la UE, el 74,4 % de los agricultores trabajan a tiempo parcial y, por tanto, no obtienen una renta suficiente de la agricultura³⁷.
- 44.** Si bien el RPU parece cumplir su objetivo de contribuir de forma significativa a la renta de los agricultores, la distribución de los subsidios a los agricultores particulares aún se basa esencialmente en la superficie de tierra cultivada, por lo que buena parte de la ayuda del RPU va a parar a las grandes explotaciones, como ocurría en el sistema anterior. Existe una contradicción entre la concepción del RPU, destinado a sostener la renta individual, y el hecho de que en su distribución no se tenga apenas en cuenta las circunstancias específicas del beneficiario.

ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN: EL RPU BENEFICIA ANTE TODO A BENEFICIARIOS NO MUY NUMEROSOS PERO GRANDES

- 45.** En la reforma de la PAC de 2003 se mantenía el concepto de pago compensatorio: es decir, el nuevo RPU debía mantener aproximadamente el importe de las subvenciones que los agricultores percibían anteriormente con el sistema de ayudas directas. En todos los modelos, las grandes explotaciones disfrutaban de un nivel de apoyo a la renta más elevado³⁸.

³⁶ Según los datos de Eurostat, entre 2005 y 2008, en la UE-15, el porcentaje de pagos directos representaba el 30 % de la renta de los factores y entre el 52 y el 56 % de la renta empresarial. La renta de los factores agrícolas es el valor añadido neto al coste de los factores y se calcula restando del valor de la producción del sector agrícola a precios básicos [= precio a la producción + ayudas a la producción – impuestos sobre los productos] el valor de los consumos intermedios, el consumo de capital fijo e impuestos a la producción, y sumando el valor de otros subsidios a la producción. Por renta empresarial agraria se entiende la proporción de ingresos generados por las actividades agrícolas que se emplea para sufragar sus propios factores de producción (laborales o empresariales, capital propio y tierras en propiedad).

³⁷ Según Eurostat, en 2007, la proporción de agricultores a tiempo parcial oscilaba entre el 33 % de Bélgica y el 90 % de Malta.

³⁸ Así, en el modelo histórico, las explotaciones que disfrutaban históricamente de un nivel elevado de ayudas directas siguen percibiendo un elevado apoyo a la renta siempre que exploten un número similar de hectáreas. En los modelos híbrido y regional, se asignaban derechos durante el primer ejercicio basándose estrictamente en el número de hectáreas. Pese a la consiguiente redistribución entre agricultores en varios sectores (podían producirse, por ejemplo, pérdidas de apoyo a la renta para las explotaciones lecheras intensivas y un aumento de las ayudas en las explotaciones con producción vacuna y ovina extensiva), las grandes explotaciones siguieron percibiendo pagos elevados debido a la estrecha vinculación de los derechos con las tierras agrícolas.

46. Respecto del agricultor, el modelo histórico y, hasta cierto punto, el híbrido mantienen las diferencias significativas por sectores que ya existían en los niveles de ayuda anteriores. Según el análisis realizado por la Comisión, la distribución de los derechos de ayuda basada en el valor por hectárea ha dado lugar a importantes diferencias entre los Estados miembros que optaron por el modelo histórico y aquellos que aplicaron un modelo híbrido³⁹. Ejemplo de ello son los Estados miembros con sectores que se beneficiaron de elevados niveles de ayuda por hectárea, como el aceite de oliva, el algodón o el tabaco crudo, aunque el tamaño de cada explotación pudiera ser relativamente pequeño. En Estados miembros con producción animal intensiva, como los Países Bajos, la ayuda del RPU por hectárea puede ser también elevada si las explotaciones poseen poca superficie de tierras en relación con sus actividades de producción animal, mientras que, en las zonas de ganadería extensiva, las ayudas por hectárea pueden ser muy bajas. Solo en Dinamarca, Alemania y el Reino Unido (Inglaterra) irá desapareciendo gradualmente esta situación hasta 2013, ya que estos Estados miembros han decidido reducir el componente histórico en favor de un valor uniforme para cada derecho de ayuda.

³⁹ La Comisión analizó la distribución de los derechos de ayuda en el contexto del «chequeo» de la PAC de 2008. Véase el anexo I, gráfico 3, de «Health Check — Impact Assessment Note N° 1» de 20.5.2008, documento D (2008) AH/15325CAP.

RECUADRO 6

DIFERENCIAS EN LOS VALORES UNITARIOS DE LOS DERECHOS EN EL MODELO HISTÓRICO

En el sector del aceite de oliva, según la intensidad de la producción, la ayuda a la producción variaba entre varios centenares y varios miles de euros por hectárea. En el sector del tabaco, la ayuda se elevaba a varios miles de euros por hectárea. En el sector del algodón, la ayuda asociada a la producción incluida en el importe de referencia oscilaba entre los 966 euros por hectárea en Grecia y los 1 202 euros por hectárea en Portugal. Los derechos de ayuda para las primas por animales pueden tener valores unitarios por hectárea de hasta 5 000 euros en casos de producción intensiva. Por otro lado, el valor unitario de los derechos de ayuda en zonas de ganadería extensiva ovina y caprina puede ser escaso.

- 47.** El análisis de la distribución de la ayuda del RPU entre beneficiarios pone de manifiesto la concentración de la ayuda en un número reducido de agricultores. En 2009 (para el año de aplicación 2008), el 84 % de los beneficiarios percibió menos de 10 000 euros, lo cual representa el 25 % del valor total de los pagos. En cambio, el 0,41 % de los beneficiarios recibió más de 100 000 euros, es decir, el 12,78 % del valor total de las ayudas⁴⁰. Todo ello queda reflejado en el **cuadro 2** y en el **gráfico 2**.
- 48.** En el marco del «chequeo» de la PAC, la Comisión consideró la posibilidad de limitar las ayudas directas a los beneficiarios individuales. Finalmente, el Consejo decidió⁴¹ incrementar marginalmente la modulación obligatoria para los beneficiarios muy grandes y someter los pagos superiores a 300 000 euros a una modulación adicional del 4 %. Este ajuste adicional que afecta a un número muy limitado de beneficiarios (aproximadamente 2 500) no tiene una incidencia significativa en la distribución global de las ayudas.

⁴⁰ Para más información, véase el **anexo III**.

⁴¹ Artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS DEL RPU (EJERCICIO 2008)

Importe anual de la ayuda del RPU (euros)	Número de beneficiarios	Porcentaje del total de beneficiarios	Porcentaje del importe percibido con respecto a la ayuda total
< 500	1 395 721	31,08 %	1,18 %
≥ 500 y < 5 000	1 912 824	42,60 %	12,48 %
≥ 5 000 y < 10 000	458 464	10,21 %	11,43 %
≥ 10 000 y < 50 000	642 954	14,32 %	47,67 %
≥ 50 000 y < 100 000	62 210	1,39 %	14,46 %
≥ 100 000 y < 300 000	15 927	0,35 %	8,30 %
≥ 300 000 y < 500 000	1 500	0,03 %	1,99 %
≥ 500 000 y < 1 000 000	783	0,02 %	1,81 %
≥ 1 000 000	144	0,00 %	0,68 %
Total general	4 490 527		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos sobre pagos de la Comisión Europea (CATS).

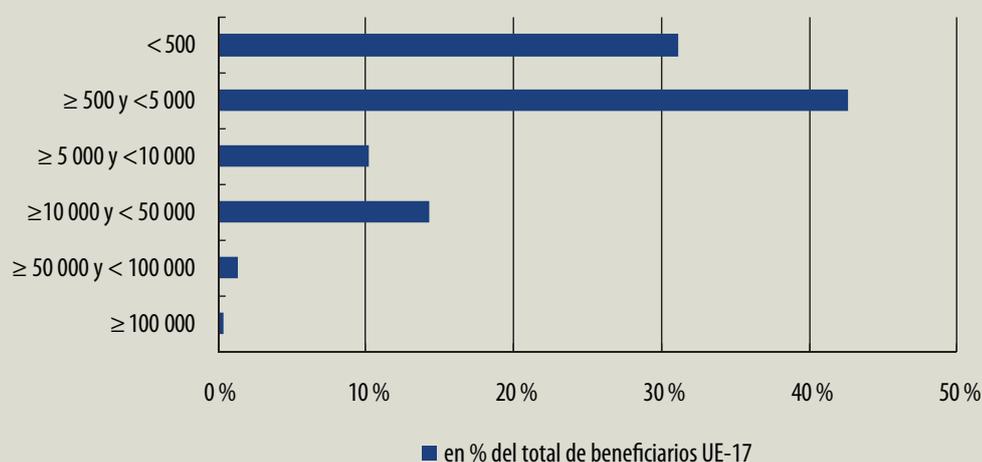
LA AYUDA DEL RPU NO REFLEJA LOS COSTES DE MANTENIMIENTO DE LAS TIERRAS NI LAS EXTERNALIDADES PÚBLICAS POSITIVAS

- 49.** La reforma de 2003 supeditó el pago íntegro a los agricultores de la ayuda del RPU al cumplimiento de las obligaciones relativas a la explotación sostenible y respetuosa del medio ambiente (las denominadas obligaciones de condicionalidad) introducidas por dicha reforma. Por tanto, la condicionalidad ha pasado a ser un criterio importante para la justificación del pago de ayudas a los agricultores. Se considera que estas normas, la mayoría de las cuales ya existían antes de la reforma de 2003, supondrán «un incremento de los costes de producción para las explotaciones agrarias de la Comunidad»⁴².
- 50.** El mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales es una cuestión de interés público, ya que se mantiene el potencial de producción de las tierras y porque de su mantenimiento regular pueden derivarse otros efectos positivos, como, por ejemplo, la protección de las aguas contra la contaminación, la prevención de incendios o la preservación de elementos paisajísticos y hábitats.

⁴² Considerando 24 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DEL APOYO A LA RENTA DEL RPU EN 2008 (EUROS ANUALES)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europea a partir de datos sobre pagos de la Comisión Europea (CATS).

- 51.** No existe una relación directa entre las ayudas del RPU y los gastos que deben sufragar los agricultores para cumplir las normas obligatorias sobre prácticas agrícolas con arreglo a la condicionalidad; ni se han cuantificado dichos gastos. Por tanto, es posible que explotaciones ubicadas en zonas de alto rendimiento reciban un elevado nivel de ayuda aunque no cumplan especialmente las obligaciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, mientras que una explotación situada en una zonas de bajo rendimiento que tenga que cumplir estrictas obligaciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales solo recibirá una ayuda reducida.
- 52.** El incumplimiento de las obligaciones de condicionalidad normalmente solo tiene como consecuencia la reducción del importe total de la ayuda del RPU y de otras ayudas al agricultor. El Tribunal ha observado que, en la práctica, esta reducción no es muy significativa en la mayoría de los casos y se aplica poco (por el mero hecho de que a menudo no se detecta, ya que el número anual de agricultores cuya condicionalidad se verifica es muy reducido)⁴³.
- 53.** En la actualidad tampoco es posible establecer un vínculo directo entre la ayuda del RPU y las externalidades públicas positivas derivadas de las actividades agrícolas, es decir, el servicio que los beneficiarios de la ayuda del RPU prestan al público en general al cumplir con sus obligaciones medioambientales en sus explotaciones agrarias y mantener sus tierras agrícolas en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

⁴³ Informe Especial nº 8/2008: «¿Es la condicionalidad una política eficaz?»

REPERCUSIONES ESPECÍFICAS DE LA CONCEPCIÓN DEL RÉGIMEN Y MEDIDAS DE APLICACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

MOSAICO DE MODELOS, VARIANTES Y MEDIDAS DE APLICACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

- 54.** Como ya se ha indicado, los Estados miembros pueden elegir entre numerosas posibilidades de aplicación, y los modelos exigen la realización de complicados cálculos de los derechos individuales a las ayudas.

- 55.** La mayoría de los Estados miembros de la UE-17 optaron por el modelo histórico. Solo Malta y Eslovenia eligieron la transición inmediata a un modelo regional a tanto alzado. En Dinamarca, Alemania y una región del Reino Unido (Inglaterra), tras un período de transición para que los agricultores se adapten a las nuevas condiciones, el modelo híbrido dará paso al modelo regional pleno de modo que los agricultores de la misma región posean derechos de ayuda de valor uniforme por hectárea.
- 56.** En sectores específicos, los Estados miembros podían optar por las ayudas **parcialmente asociadas** a la producción o **plenamente disociadas** y también podían introducir nuevas ayudas específicas vinculadas a la calidad de la producción en sectores agrícolas específicos⁴⁴.
- 57.** Como consecuencia de la gran variedad de opciones, cada uno de los 17 Estados miembros aplicó el régimen a su manera y en la actualidad existen veinte modelos y variantes diferentes en vigor⁴⁵. Debido a esta situación, la simplificación prevista del sistema de apoyo a la renta no ha tenido una repercusión plena, sobre todo en aquellos Estados miembros en los que una parte de las ayudas directas sigue vinculada a la producción. Las nuevas opciones que el «chequeo» abre a los Estados miembros, que les permite avanzar hacia un sistema de tasa «más uniforme», no han modificado sustancialmente la situación.
- 58.** La amplia variedad de opciones de aplicación repercute de manera importante en la distribución de las ayudas del RPU entre los agricultores de todos los Estados miembros. Esta distribución varía en función sobre todo del modelo adoptado, lo cual significa que el RPU representa actualmente un método insuficiente de apoyo a la renta.

⁴⁴ Artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

⁴⁵ Véase el *anexo I*.

CON EL TIEMPO, EL MODELO HISTÓRICO HA DEJADO DE AJUSTARSE A LA PRODUCCIÓN...

LA AYUDA DEL RPU NO ESTÁ BASADA EN LA ACTIVIDAD ACTUAL

59. En el modelo histórico, el nivel de ayuda del RPU depende de que la actividad del agricultor se haya beneficiado de una ayuda directa en el período de referencia (en general los años 2000, 2001 y 2002). De manera análoga, en el modelo híbrido, el componente histórico del valor del derecho de ayuda todavía refleja el nivel de la ayuda sectorial específica percibida por cada agricultor. Como antes se indicaba, el principio rector era el concepto de «compensación» en el contexto de reducción de los precios de intervención. Sin embargo, no está muy clara la frontera entre los niveles históricos de ayuda y la actual demanda del mercado, el potencial agrícola de la superficie explotada, las estructuras agrícolas y los criterios medioambientales.
60. Los agricultores que no recibieron derechos de ayuda porque en el período de referencia su actividad no podía optar a las ayudas directas a la producción no se benefician de la ayuda del RPU, aun cuando en el tiempo transcurrido hayan modificado la producción. Para poder acceder a esta ayuda tienen que comprar los derechos en el mercado.
61. De este modo, se producen situaciones en las que dos agricultores que actualmente cultivan el mismo producto en superficies del mismo tamaño en la misma región reciben un trato muy diferente en función de lo que producían en el período de referencia y de si, en consecuencia, recibieron derechos de ayuda.
62. A raíz del «chequeo», el Consejo reconoció que, a medida que pasaba el tiempo, cada vez resultaba más difícil justificar las sensibles diferencias en los niveles de ayuda percibida sobre la única base de las actividades anteriores. A este respecto, la Comisión tenía la intención de introducir un sistema de tasa «más uniforme» que redujera las grandes divergencias entre los derechos de ayuda. No obstante, ningún Estado miembro ha decidido todavía aplicar las opciones surgidas a raíz de las reformas del «chequeo» ni revisar el modelo elegido.

CON ARREGLO AL MODELO HISTÓRICO, EL INTERCAMBIO DE DERECHOS DE AYUDA PERMITÍA TRANSFERENCIAS ESPECULATIVAS⁴⁶ Y ACUMULACIÓN DE DERECHOS DE AYUDA

- 63.** Con la introducción del RPU, el derecho de ayuda era independiente de la tierra: los derechos de ayuda podían adquirirse independientemente de la transferencia de tierras en la que se generaban y activarse en cualquier tipo de superficie subvencionable, independientemente de la actividad agrícola que se llevara a cabo en ella. Esto dio lugar a la emergencia de mercados de derechos de ayuda, los cuales se comercializan dentro y fuera de las regiones en las que se establecieron.
- 64.** Se consideró que la existencia de un mercado de derechos de ayuda incrementaría la eficiencia del régimen sobre la base del siguiente razonamiento económico: una vez asignados los derechos, los agricultores solo pueden incrementar su nivel de ayuda mediante la adquisición de derechos de ayuda de otros titulares, con o sin tierra. Se da por sentado que, en un mercado abierto y transparente, los derechos de ayuda irán a parar a las manos de los agricultores que estén dispuestos a pagar el máximo por ellos, lo cual contribuye a la asignación eficiente de la ayuda.
- 65.** La normativa de la UE prevé varias opciones relativas a la transferencia de derechos⁴⁷. Algunos Estados miembros restringieron la comercialización de derechos de ayuda sin tierra limitando la activación de los mismos a las regiones en las que se generaron (Francia y el Reino Unido (Inglaterra)), o aplicando «retenciones» a determinadas transferencias de derechos con o sin tierras (p. ej., Francia). En este último caso, el valor de cada derecho de ayuda transferido se reduce en un porcentaje determinado. Otros Estados miembros no consideraron la restricción de transferencias de derechos (Reino Unido (Escocia)) o incluso suprimieron la aplicación de las retenciones para fomentar el comercio⁴⁸. Esta última decisión estuvo motivada por la preocupación de que los agricultores que desearan vender derechos de ayuda no se decidieran a hacerlo por la sensible merma que las retenciones habían causado en el valor de los derechos futuros y, en consecuencia, en su precio de venta.

⁴⁶ En este apartado el término «especulativo» se emplea en el sentido de «transferencia con fines especulativos y la acumulación de derechos de pago sin el fundamento agrícola correspondiente». Considerando 28 del Reglamento (CE) nº 73/2009 y considerando 30 del Reglamento (CE) nº 1782/2003.

⁴⁷ Artículo 46 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 y artículo 43 del Reglamento (CE) nº 73/2009.

⁴⁸ Desde 2005, Italia había aplicado «retenciones» de hasta el 50 % sobre el valor de los derechos de ayuda vendidos sin tierras (en virtud del artículo 9 del Reglamento (CE) nº 795/2004). En 2007, estas restricciones se suprimieron y, en consecuencia, el valor de los derechos transferidos sin tierras aumentó, pasando de 1,3 millones de euros en 2006 a 65,2 millones de euros en 2009.

- 66.** El Tribunal observó que la falta de regulación de estas transferencias y la heterogeneidad del potencial agrícola de las tierras influyó negativamente, ya que la posibilidad de arrendar tierras marginales con bajos costes de oportunidad que no exigían a los beneficiarios el cumplimiento de obligaciones muy estrictas de buenas condiciones agrarias y medioambientales favoreció las adquisiciones especulativas y la acumulación de derechos de ayuda sin tierras por parte de inversores que activan estos derechos sobre parcelas que no requieren una actividad agrícola «real».
- 67.** La fiscalización del Tribunal confirmó que algunos inversores adquirieron derechos de ayuda de valor elevado generados en regiones fértiles y en sectores de producción intensiva para después activarlos en tierras marginales de escaso valor comercial, distantes de su propia explotación o residencia y que no precisaban actividad agrícola alguna o solo mínima. Como ya se ha señalado, esto ha dado lugar a la creación de una categoría de beneficiarios que reúnen los requisitos mínimos de buenas condiciones agrarias y medioambientales pero reciben una sustanciosa renta garantizada.

RECUADRO 7

EJEMPLOS DE SUPUESTOS DE INVERSIÓN

En su Informe Anual relativo al ejercicio 2008, el Tribunal señalaba casos de solicitantes en el Reino Unido (Escocia) que adquirieron derechos de ayuda de elevado valor y arrendaron a precio muy bajo grandes extensiones de tierra que requerían una actividad mínima o ninguna actividad. En 2007 y 2008, el 40 % de los derechos de ayuda transferidos sin tierras se activaron en pastos de montaña. Casi la totalidad de las tierras adicionales declaradas en Escocia para acogerse al RPU desde 2007 (unas 58 000 hectáreas) eran pastos de montaña (unas 50 000 hectáreas), si bien desde hace unos años se ha producido un descenso en el número de ovinos en Escocia.

En Italia, donde las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales exigen que las tierras sean segadas o utilizadas como pasto, el Tribunal identificó beneficiarios que habían adquirido derechos de ayuda y arrendado pastos en zonas marginales. Por ejemplo, un beneficiario adquirió derechos de ayuda sin tierra en 2008 prácticamente por su valor nominal, unos 197 000 euros. Tras la modulación, los derechos de ayuda en las condiciones actuales proporcionarían al beneficiario, hasta 2013, un apoyo a la renta total aproximado de 1 088 000 euros. El beneficiario activó casi todos estos derechos de ayuda sobre 45 hectáreas de pastizal pobre arrendado que estaba situado a 400 kilómetros de su residencia permanente. El precio anual del arrendamiento ascendía a 7 650 euros. El beneficiario no lleva a cabo ninguna actividad agrícola en estas tierras, y los derechos de pastoreo han sido otorgados a un agricultor local, gratuitamente, para respetar las obligaciones del beneficiario respecto de las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

- 68.** La normativa de la UE brindó a los Estados miembros la posibilidad de adoptar normas apropiadas para evitar las transferencias especulativas que conducen a la acumulación de derechos de pago por los beneficiarios sin el fundamento agrícola correspondiente⁴⁹. No obstante, estas disposiciones son opcionales.

MECANISMOS DE CORRECCIÓN INEFICACES PARA EVITAR GANANCIAS INDEBIDAS

- 69.** En los modelos histórico y regional (híbrido), los agricultores que habían cesado o reducido su actividad después del período de referencia podían acogerse a la «cláusula de beneficio inesperado»⁵⁰. En dicha cláusula se preveía la reducción de sus derechos basados en su actividad durante el período de referencia hasta en un 90 % y la restitución del importe obtenido de dichas reducciones a la reserva nacional. No obstante, la cláusula de beneficio inesperado solo se aplicó a las transferencias llevadas a cabo antes del 15 de mayo de 2004.
- 70.** Bélgica, Francia, Dinamarca, Italia, Luxemburgo, Grecia y Suecia decidieron aplicar esta cláusula, pero limitándola a los agricultores de determinados sectores. En los restantes Estados miembros, se permitió a los agricultores conservar todos sus derechos históricos.
- 71.** En Italia y Francia, el Tribunal detectó que algunos agricultores habían transferido sus derechos a la prima por tabaco justo después del 15 de mayo de 2004, recibiendo así derechos de ayuda de valor elevado derivados de su anterior producción de tabaco sin que las autoridades pudieran «recuperar» una parte de los importes correspondientes.
- 72.** En el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006 se desveló otro caso⁵¹: «Los derechos procedentes de la reserva nacional pueden otorgarse a agricultores que realizaron inversiones en la capacidad productiva o que compraron tierras. En el Reino Unido, un aumento de ingresos del 10 % se consideraba como prueba suficiente de inversión. Paradójicamente, al incrementar el número de ganado sacrificado durante 2002 (es decir, reducción del número de cabezas), los agricultores podían cumplir este criterio de inversión. Ello acarreó una demanda generalizada de primas por ganado». En consecuencia, los agricultores que sacrificaron todo su ganado en la explotación antes del final del período de referencia pudieron mantener todos sus importes de referencia históricos durante la vigencia del RPU.

⁴⁹ Véanse el considerando 30 del Reglamento (CE) nº 1782/2003 y el considerando 28 del Reglamento (CE) nº 73/2009.

⁵⁰ Reglamento (CE) nº 1782/2003, artículo 42, apartado 9, y Reglamento (CE) nº 795/2004, artículo 10.

⁵¹ Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 5.33 y 5.34.

- 73.** En 2009, el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión de modificar las normas que rigen el beneficio inesperado y creó la posibilidad de que los Estados miembros recuperaran hasta el 100 % de los importes de referencia de los beneficios inesperados que los agricultores pudieran obtener en los sectores en los que las ayudas vinculadas a la producción que todavía quedaban se integrarán en el RPU en 2012⁵². No obstante, estas disposiciones son opcionales y no contradicen ninguno de los casos antiguos en los que no se aplicó la cláusula.

... PERO EL MODELO REGIONAL TIENE OTROS EFECTOS NEGATIVOS

AUNQUE LA REGIONALIZACIÓN CONTRIBUYE A UNA DISTRIBUCIÓN MÁS IGUALITARIA DE LA AYUDA, SIGUE FAVORECIENDO A LAS GRANDES EXPLOTACIONES

- 74.** El modelo regional se asocia a los valores unitarios uniformes de los derechos de ayuda en toda una región, independientemente del tipo de actividad agrícola llevada a cabo antes de la introducción del RPU. En la versión híbrida y dinámica del modelo, que introduce gradualmente el modelo regional y que actualmente se aplica en Dinamarca, Alemania y el Reino Unido (Inglaterra), el componente histórico se reduce paulatinamente y se redistribuye a todos los derechos de ayuda de la región. El Tribunal ya señaló en su Informe Anual de 2006: «Ello tendrá una incidencia significativa en la redistribución de la ayuda directa de la UE, que pasará de los agricultores que realmente se encargan de la explotación a los propietarios, los cuales verán el valor de sus derechos multiplicado por cuatro en Dinamarca y Alemania, y por diez en Inglaterra»⁵³. Esto es así, especialmente, en el caso de los nuevos beneficiarios que recibieron pagos directos con arreglo al anterior régimen vinculado a la producción.
- 75.** Pese a este efecto específico de redistribución, los derechos de ayuda con arreglo al modelo híbrido o regional se asignan en el primer año estrictamente por hectárea, de modo que las grandes explotaciones siguen siendo las principales beneficiarias de la ayuda. En consecuencia, el apoyo a la renta que perciben los agricultores que utilizan una superficie menor, como es el caso de los ganaderos dedicados a la cría bovina intensiva, se reduce con respecto a su nivel histórico de ayudas asociadas a la producción. Además, según la Comisión, algunos sectores que actualmente afrontan dificultades económicas, como, por ejemplo, el de la producción lechera, sufrirían pérdidas en el importe de la ayuda que perciben si los Estados miembros en los que desempeñan sus actividades optaran por la regionalización, ya que en general explotan menos tierras agrícolas que los agricultores de otros sectores⁵⁴.

⁵² Reglamento (CE) n° 73/2009, modificado por el Reglamento (CE) n° 1250/2009, artículo 41, apartado 6 (DO L 338 de 19.12.2009, p. 1).

⁵³ Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 5.28.

⁵⁴ Comisión Europea: *CAP Health Check — Impact Assessment — Impact of a change towards flatter rates of direct payments*, diciembre de 2007.

**REGIONALIZACIÓN Y POSIBLE CAPITALIZACIÓN DE LA AYUDA EN LOS
PRECIOS DE LAS TIERRAS**

76. Con arreglo a los modelos regional (e híbrido), el número de derechos de ayuda es muy cercano al número global de hectáreas de superficie agrícola subvencionable⁵⁵. Esta situación repercutió significativamente en los precios de la tierra, porque se instó a los agricultores que poseían más derechos de ayuda que tierras a arrendar sus tierras para activar la mayor parte posible de sus derechos de ayuda. Esto incrementa la demanda global de terrenos arrendados y tiene como consecuencia la subida de los precios de arrendamiento de tierras.

77. Si bien en los anteriores regímenes de ayuda asociada a la producción se observaba una «capitalización» de la ayuda en los precios de las tierras, varios estudios llegaron separadamente a la conclusión de que la introducción del RPU no ha reducido este efecto y que en algunos casos lo ha agravado, sobre todo en los Estados miembros que eligieron el modelo regional y en los que tienen una gran dependencia de suelo agrícola arrendado. Este hecho reduce la eficiencia de las ayudas porque los agricultores tienen que pagar más por los terrenos agrícolas que antes de la reforma. Se considera que el impacto del RPU es mayor en los arrendamientos rústicos que en los precios de venta de las tierras, y la «capitalización» depende del porcentaje de fincas agrícolas arrendadas disponibles. El Tribunal observa en esta situación un riesgo de que la ampliación de la regionalización a otros Estados miembros, según se prevé en el «chequeo», pueda afectar significativamente a la rentabilidad de las explotaciones⁵⁶.

**SON OPCIONALES LA ADAPTACIÓN A LA DIVISIÓN REGIONAL Y LA REVISIÓN
DE LOS VALORES UNITARIOS DE LOS DERECHOS**

78. Cuando se introdujo el RPU, los Estados miembros que preferían una forma regional de aplicación tuvieron que definir el perímetro de las regiones basándose en criterios objetivos, y justificaron sus decisiones por estructura administrativa⁵⁷, potencial agrícola de las regiones definidas⁵⁸ o modelos específicos de explotación⁵⁹.

⁵⁵ Ello se debe a que los modelos regional e híbrido incluían casi todas las tierras subvencionables en el RPU, mientras que el modelo histórico solamente incluía las tierras explotadas en virtud de un régimen de ayuda asociada a la producción, y las tierras forrajeras se incluían en el número de derechos de ayuda.

⁵⁶ Swinnen, J., Ciaian, P., y Kancs D.: *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Bruselas 2008, pp. 141 a 145; Salhofer, K., Röder, N., Kilian, S., Henter, S., y Zirnbauer, M.: *Märkte für Zahlungsansprüche. Endbericht zum Forschungsauftrag 05H5041 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Bonn 2009; von Witzke, H., Noleppa, S., y Kennedy, P. L.: *Effects of the EU common agricultural policy and U.S. farm policy on agricultural land markets*, Washington D.C. 2007.

⁵⁷ Alemania y Reino Unido.

⁵⁸ En Suecia y Finlandia, las regiones se diseñaron sobre la base de los rendimientos de referencia. En el Reino Unido (Inglaterra), la decisión de adoptar una forma regional de aplicación estuvo principalmente motivada por estrategias nacionales de agricultura sostenible. No obstante, los niveles de ayuda en Inglaterra se diferenciaban entre zonas gravemente desfavorecidas (p. ej., landas) y tierras normales, tomando indirectamente en cuenta el potencial agrícola de las tierras.

⁵⁹ Reino Unido (Irlanda del Norte). En Dinamarca, se eligió una aplicación regional que suponía inicialmente la redistribución más baja entre receptores de las ayudas.

- 79.** A raíz del «chequeo», el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión que permitía a los Estados miembros la aplicación del modelo histórico para acercar más entre sí los valores unitarios de los derechos de ayuda o para cambiar al modelo regional (pleno o híbrido). Los Estados miembros que optaron por un modelo regional pueden revisar sus decisiones y la configuración de las regiones y hacer que el valor de los derechos sea más parecido entre regiones. Estas decisiones han de adoptarse «con arreglo a los objetivos establecidos en el artículo 33 del Tratado» (ahora artículo 39) y basándose en criterios objetivos y no discriminatorios, como el potencial agrícola y criterios medioambientales. La finalidad de estas medidas es brindar a los Estados miembros una mayor flexibilidad para concentrar la ayuda directa de la manera más adecuada. Hasta la fecha, ningún Estado miembro ha decidido revisar este modelo.

LA INTRODUCCIÓN DEL RPU REQUIRIÓ COMPLICADOS CÁLCULOS Y DIO LUGAR A ALGUNOS ERRORES

- 80.** En su fiscalización, el Tribunal constató que, en general, las autoridades nacionales se atuvieron a la normativa de la UE en el cálculo del valor de los derechos de ayuda. No obstante, se detectaron errores provocados por la ausencia de datos históricos de referencia, por errores en los mismos, por su falta de actualización cuando se producían cambios en las explotaciones o en la situación, o por la tramitación deficiente de las solicitudes de derechos de ayuda de la reserva nacional. A día de hoy estos errores no se han subsanado completamente.
- 81.** En sus informes anuales relativos a los ejercicios 2006, 2007 y 2008, el Tribunal señaló deficiencias en el cálculo de los derechos de ayuda y en la aplicación de las normas que rigen las operaciones de las reservas nacionales⁶⁰.

⁶⁰ En Francia, las autoridades habían adoptado varios programas no subvencionables en virtud de los cuales los agricultores recibieron derechos de ayuda, aceptaron equipamiento alquilado a corto plazo como inversiones e incumplieron sistemáticamente disposiciones obligatorias para nuevos agricultores que iniciaban su actividad durante el período de referencia. Las asignaciones indebidas de derechos de ayuda se materializaron desde 2006 en pagos anuales por un importe aproximado de 60 millones de euros (Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 5.21 a 5.25).

En Italia no se habían corregido en el momento de la fiscalización asignaciones irregulares de derechos por olivos nuevos plantados después del plazo estipulado y no incluidos en un programa específico, el reconocimiento generoso de dificultades excepcionales y por superficies no subvencionables (Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 5.14).

En el Reino Unido (Inglaterra), las autoridades seguían trabajando, al final de 2009, en la corrección de derechos indebidamente asignados en 2005 (Informe Anual relativo al ejercicio 2006).

- 82.** El Tribunal examinó el seguimiento realizado por la Comisión de los errores que se produjeron durante la aplicación del RPU. En el momento de la fiscalización, el proceso todavía no había concluido y solo se había adoptado y publicado una decisión formal de conformidad de la liquidación⁶¹.
- 83.** El Tribunal señala que el Consejo decidió⁶² que todos los derechos de ayuda asignados antes del 1 de enero de 2009 se consideren legales y regulares a partir del 1 de enero de 2010 a menos que hayan sido atribuidos sobre la base de solicitudes que contengan errores. Si bien esto supone seguridad jurídica para los agricultores, también significa que las correcciones financieras decididas con arreglo al procedimiento de liquidación no se aplicarán a los pagos posteriores a 2009⁶³. Como consecuencia de esta decisión, los derechos de ayuda erróneos se «legalizarán» y adquirirán carácter definitivo, por lo que servirán como base al establecimiento de los pagos anuales en los años sucesivos.

⁶¹ Decisión 2009/721/CE de la Comisión, de 24 de septiembre de 2009, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 257 de 24.9.2009, p. 28).

⁶² Reglamento (CE) nº 73/2009, artículo 137.

⁶³ Véase el Reglamento (CE) nº 73/2009, artículo 137, apartado 3.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 84.** El RPU ha contribuido al logro de dos objetivos principales de la política agrícola común: impulsar a los agricultores a responder a la demanda del mercado y apoyar la renta del sector agrícola en su conjunto. Sin embargo, la conclusión global del presente informe es que la aplicación del régimen presenta algunos elementos cuestionables en la definición de los beneficiarios de la política, la naturaleza de las superficies y actividades subvencionables, el impacto medioambiental del régimen, la distribución de las ayudas entre Estados miembros y dentro de los mismos, y las repercusiones específicas de los modelos histórico y regional. Por tanto, el Tribunal invita a la Comisión a considerar la conveniencia de revisar estos aspectos a la luz de las recomendaciones que se presentan a continuación.

BENEFICIARIOS, SUPERFICIE SUBVENCIONABLE Y ACTIVIDADES AGRÍCOLAS

- 85.** La definición de los beneficiarios del régimen se formuló, y posteriormente se aplicó, de tal modo que permitía a personas o entidades sin dedicación a la actividad agrícola, o con una dedicación marginal, beneficiarse de las ayudas del RPU.
- 86.** El Tribunal ya había aludido con anterioridad a esta situación en sus informes anuales, y este hecho se reconoció durante el «chequeo» de la CAP, en 2008. A raíz de ello, el legislador permitió a los Estados miembros excluir a estos beneficiarios de la ayuda del RPU. Sin embargo, en el momento de la fiscalización, ningún Estado miembro había aprovechado esta posibilidad, y persiste la situación antes descrita.
- 87.** Allí donde los Estados miembros no habían impuesto restricciones eficaces, la separación absoluta de los derechos de ayuda respecto de la tierra en la que originariamente se generaron favoreció las inversiones de operadores con poco interés en la agricultura como actividad que se dedicaron a explotar los ingresos garantizados producidos por el RPU.
- 88.** La incorporación de nuevos agricultores al sector tropieza con las actuales condiciones de acceso a los derechos de ayuda.

- 89.** Las especificaciones que determinan las características que debe reunir una parcela subvencionable para la ayuda del RPU y la definición de las actividades agrícolas subvencionables es vaga y no contribuye a concentrar esta ayuda en actividades y superficies que «incrementen la productividad agrícola».⁶⁴

⁶⁴ Véase la nota 5.

RECOMENDACIÓN 1

Habría que modificar la actual normativa y sus disposiciones de aplicación para garantizar que la ayuda del RPU se otorga a agricultores activos y excluye a aquellos beneficiarios que, o no desempeñan actividad agrícola alguna, o solo desempeñan actividades agrícolas insignificantes.

RECOMENDACIÓN 2

Es necesario definir con mayor claridad los conceptos de superficie subvencionable y de actividad agrícola para poder excluir del beneficio de la ayuda del RPU a las parcelas no agrícolas y a las actividades que no contribuyen a aumentar la productividad agrícola⁶⁴ ni a mantener activamente el valor medioambiental de la tierra.

IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

- 90.** Con la introducción de la condicionalidad, que coincidió con la del RPU, el pago íntegro de la ayuda se supeditó a criterios relativos a buenas prácticas medioambientales y de otro tipo. Así, la condicionalidad se convirtió en la justificación clave de las ayudas del RPU. Sin embargo, la vinculación de dichas ayudas con las obligaciones medioambientales es solo de carácter indirecto.
- 91.** En primer lugar, el Tribunal observó que no existe una relación directa entre el nivel de la ayuda del RPU y los gastos efectuados por los agricultores para mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales o para cumplir los requisitos legales de gestión específicos aplicables. Tampoco considera el valor de las externalidades positivas que generan las actividades agrícolas.
- 92.** En segundo lugar, frecuentemente el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales no requiere la realización de actividad alguna, o solo de alguna actividad esporádica.

RECOMENDACIÓN 3

Habría que modificar el cálculo de la ayuda del RPU para reflejar mejor el coste de las externalidades medioambientales y de otro tipo.

RECOMENDACIÓN 4

Las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales deberían exigir a los agricultores la realización de actividades concretas y regulares para poder percibir el importe íntegro de la ayuda. La reducción de los pagos por incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad deberían ser más disuasorias.

DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA DEL RPU

- 93.** La determinación de las ayudas del RPU a cada agricultor todavía se basa: a) en el número de hectáreas explotadas, y b) según el modelo histórico, en los importes pagados anteriormente (campañas de referencia 2000 a 2002). Por consiguiente, esta ayuda sigue beneficiando primordialmente a las grandes explotaciones.
- 94.** La distribución de la ayuda del RPU se caracteriza por el hecho de que en su mayor parte llega a un número reducido de grandes beneficiarios, mientras que la gran mayoría de los beneficiarios reciben únicamente un importe limitado. El mecanismo de modulación que reduce el importe pagado a los grandes agricultores afecta a muy pocos beneficiarios y además no contribuye a corregir la actual distribución porque su objetivo principal es transferir los fondos de la ayuda directa al pilar de desarrollo rural de la PAC.

RECOMENDACIÓN 5

Debería lograrse una distribución más equilibrada de la ayuda del RPU entre agricultores mediante una mayor modulación de los pagos o la consideración de las circunstancias específicas de las explotaciones.

EFFECTOS ESPECÍFICOS DE LOS MODELOS DE APLICACIÓN

- 95.** En la actualidad, se aplican en la UE veinte variantes del RPU. Esta situación explica en buena medida la gran disparidad en los niveles de la ayuda por hectárea entre los Estados miembros y en los modelos de distribución dentro de los mismos.
- 96.** Se aplican dos modelos principales. El primero de ellos, el modelo histórico, con el transcurso del tiempo ha dejado de ajustarse a las actuales condiciones de producción.
- 97.** El segundo modelo, el regional, está vinculado a valores unitarios uniformes de los derechos de ayuda en una región determinada. Sin embargo, la transición a este último modelo puede afectar negativamente a determinados sectores de la producción agrícola en algunas regiones y provocar un incremento de los precios de mercado de las tierras agrícolas y de los arrendamientos que restaría eficacia a la ayuda.

RECOMENDACIÓN 6

El cálculo de los derechos debería basarse en las actuales condiciones de explotación de las distintas regiones. Sin embargo, esta transición tendría que hacerse garantizando que los efectos no deseados, como el aumento del precio de los arrendamientos, son limitados.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Olavi ALA-NISSILÄ, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 6 de abril de 2011.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

APLICACIÓN DE LOS MODELOS DE PAGO ÚNICO, FUTURA INTEGRACIÓN DE LAS AYUDAS VINCULADA A LA PRODUCCIÓN Y AYUDAS ESPECÍFICAS

Estado miembro	Inicio	Región	Modelo	Sectores en los que se mantiene la ayuda vinculada a la producción	Año de la disociación	Aplicación facultativa para tipos específicos de actividades agrarias y producción de calidad 2005-09 (artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003)	Aplicación facultativa de las ayudas específicas después de 2009 (artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009)
Bélgica	2005	Flandes + Bruselas	Histórico	Frutos de cáscara y semillas (algunas especies)	2010		Producción de calidad
				Prima por sacrificio temprano de terneros 100 %	2012		
				Proteaginosas	2012		
Dinamarca	2005	Una región	Modelo híbrido dinámico en evolución al modelo regional pleno	Prima por vaca nodriza 100 %	—		Prima para pastizales (cría)
				Frutos de cáscara y semillas (algunas especies)	2010		
				Proteaginosas	2012		
Alemania	2005	Bundesländer (Berlín incluido en Brandenburgo, Bremen en la Baja Sajonia y Hamburgo en Schleswig-Holstein)	Modelo híbrido dinámico en evolución al modelo regional pleno	Prima por vaca nodriza 100 %	—		Medidas agroambientales
				Proteaginosas	2010		
				Prima especial por bovinos machos 75 % Prima por ovino y caprino 50 % Fécula	2012		
Irlanda	2005	—	Histórico	Ayudas al lúpulo 25 % Tabaco 60 % Proteaginosas	2009		Prima para pastizales (sector lácteo)
				Proteaginosas	2009		
				Proteaginosas	2012		
							Régimen de ganado ovino criado en pastos, programa de pastoreo para la producción de lácteos, conservación en Burren

Grecia	2006	—	Histórico	Semillas Proteaginosas Arroz Frutos de cáscara Frutas y hortalizas: cultivos no anuales Frutas y hortalizas: transformación de cítricos 60 % Frutas y hortalizas: tomates 30 % Algodón 35 %	2010 2010 2010 2010 2010 2013 2011 —	Tabaco, aceite de oliva, azúcar, cultivos herbáceos, sector bovino, ganado ovino y caprino	Aceite de oliva, trigo duro, azúcar, sector bovino (novillas y vacas nodrizas), ganado ovino y caprino, sector lácteo, nuevos derechos en zonas desfavorecidas, seguro de cosechas
España	2006	—	Histórico	Prima por ovino y caprino 50 % Tabaco 60 % Aceite de oliva Frutas y hortalizas: transformación de cítricos Frutas y hortalizas: tomates Semillas 100 % Cultivos herbáceos 25 % Prima por sacrificio temprano de terneros 100 % Prima por sacrificio de bovinos adultos 40 % Proteaginosas Arroz Frutos de cáscara Fécula Prima por vaca nodriza 100 % Regiones ultraperiféricas 100 % Algodón 35 %	2010 2010 2010 2010 2010 2011 2012 2012 2012 2012 2012 2012 2012 2012 2012 — — —	Tabaco, algodón, azúcar, sector bovino, pagos al sector lácteo	Tabaco, leguminosas, ganado ovino y caprino, rotación de cultivos, sector lácteo (calidad y zonas desfavorecidas)
Francia	2006	—	Histórico	Ayudas al lípulo 25 % Tabaco 60 % Prima por ovino y caprino 50 % Prima por vaca nodriza 100 % Prima por sacrificio temprano de terneros 100 % Prima por sacrificio de bovinos adultos Frutas y hortalizas: tomates Cultivos herbáceos 25 % Proteaginosas Arroz Semillas (algunas especies) 100 % Frutos de cáscara Fécula Regiones ultraperiféricas 100 % 98 % del límite nacional respectivo para huertos productores de ciruelas, melocotones y peras destinadas a la transformación 75 % del límite nacional respectivo para huertos productores de ciruelas, melocotones y peras destinadas a la transformación	2010 2010 2010 25 % en 2010 2010 2010 2012 2012 2012 2012 2012 2012 2012 2012 — hasta el final de 2010 de 2011 hasta el final de 2012	Proteaginosas, trigo duro, agricultura ecológica, rotación de cultivos, terneros, ga- nado ovino y caprino, productores de leche de zonas montañosas, seguro de cosecha, mutualidades contra las enfermedades	

Estado miembro	Inicio	Región	Modelo	Sectores en los que se mantiene la ayuda vinculada a la producción	Año de la disociación	Aplicación facultativa para tipos específicos de actividades agrarias y producción de calidad 2005-09 (artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003)	Aplicación facultativa de las ayudas específicas después de 2009 (artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009)
Italia	2005	—	Histórico	Tabaco Frutas y hortalizas: tomates 50 % Frutas y hortalizas: peras, melocotones y ciruelas destinadas a la transformación 100 % Frutas y hortalizas: ciruelas 75 % Semillas Proteaginosas Arroz Frutos de cáscara	2010 2011 25 % en 2011 25 % en 2011 2012 2012 2012 2012	Azúcar, sector de los cultivos herbáceos, sector bovino, ganado ovino y caprino	Sector de la carne de vacuno, carne de ovino y caprino, aceite de oliva, productos lácteos, tabaco, azúcar, productos de la floricultura, rotación de cultivos, seguro de cosecha
Luxemburgo	2005	Una región	Híbrido estático	Proteaginosas Frutos de cáscara	2010 2010		
Malta	2007	Una región	modelo regional	Ninguno	Ninguno		
Países Bajos	2006	—	Histórico	Proteaginosas y frutos de cáscara Prima por sacrificio temprano de terneros 100 % Prima por sacrificio de bovinos adultos 100 % Semillas para lino textil 100 % Fécula	2010 2010 2010 2012 2012		Bienestar animal, seguro de cosechas, ganado ovino y caprino, indemnización de transporte marítimo o fluvial
Austria	2005	—	Histórico	Prima por sacrificio temprano de terneros 100 % Prima por sacrificio de bovinos adultos 40 % Ayudas al lúpulo 25 % Proteaginosas Frutos de cáscara Fécula Prima por vaca nodriza 100 %	2010 2010 2010 2010 2011 2012 —		Prima por vaca nodriza

Portugal	2005	—	Histórico	Tabaco Frutas y hortalizas: tomates Proteaginosas Frutos de cáscara Semillas 100 % Prima por vaca nodriza 100 % Prima por sacrificio temprano de terneros 100 % Prima por sacrificio de bovinos adultos 40 % Prima por ovino y caprino 50 % Regiones ultraperiféricas 100 % Algodón 35 %	2010 2011 2012 2012 2012 — — — — — —	Cultivos herbáceos, arroz, sectores bovino y ovino, aceite de oliva, azúcar	Sistemas de gestión extensiva para razas autóctonas, Calidad (cultivos y animales), sectores lácteo y ovino, medidas agroambientales
Eslovenia	2007	Una región	Modelo regional	Prima por ovino y caprino 50 % Ayudas al lúpulo 25 % Proteaginosas Frutos de cáscara Prima especial por bovinos machos 75 %	2010 2010 2012 2012 2012	Sector bovino	Ganadería extensiva de bovinos hembras, pago por lácteos, cría de ganado en pastos permanentes
Finlandia	2006	Tres regiones (basado en el rendimiento de referencia)	Modelo híbrido dinámico en evolución al modelo regional pleno	Prima especial por bovinos machos 75 % Proteaginosas Fécula Semillas (semillas de fleo de los prados) 100 % Prima por ovino y caprino 50 %	2010 2011 2012 2012 —	Cultivos herbáceos, sector bovino	Proteaginosas y oleaginosas, fécula, corderos sacrificados, producción de carne de bovino, prima por vaca nodriza
Suecia	2005	Cinco regiones (basado en el rendimiento de referencia)	Modelo regional híbrido estático	Proteaginosas Fécula Prima especial por bovinos machos 74,55 %	2010 2012 2012	Medidas de calidad y comercialización	Medidas de calidad y comercialización
Reino Unido	2005	Inglatera: zonas normales	Modelo híbrido dinámico en evolución a modelo plenamente regional	Proteaginosas Frutos de cáscara	2012 2012		
	2005	Inglatera: landas					
	2005	Inglatera: zonas gravemente desfavorecidas (sin landas)					
	2005	Escocia	Histórico	Proteaginosas Frutos de cáscara	2010 2010	Sector bovino	
	2005	Gales	Histórico	Proteaginosas Frutos de cáscara	2010 2010		
2005	Irlanda del Norte	Modelo regional híbrido estático	Proteaginosas Frutos de cáscara	2010 2010			

AYUDAS DEL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO (AÑOS DE APLICACIÓN DE 2006 A 2008 Y EJERCICIOS DE 2007 A 2009) (MILLONES DE EUROS)

Partida presupuestaria 05 03 01 01 Régimen de pago único — Reglamento (CE) n° 1782/2003, título III	2006						2007			2008		
	2007		2008		2009		Total		2008		2009	
	2007	2008	2008	2009	2009	2009	2008	2009	Total	2008	2009	
Ejercicio	2007	2008	2008	2009	2009	2009	Total	2008	2009	Total	2008	2009
Bélgica	444,9	0,1					445,0	453,4	0,4	453,8	467,3	
Dinamarca	927,9	0,1		-0,1			927,9	917,8	0,5	918,3	922,9	
Alemania	5 358,1	4,4		0,7			5 363,2	5 339,0	1,4	5 340,4	5 390,6	
Irlanda	1 242,7	7,4		1,1			1 251,2	1 240,8	4,7	1 245,5	1 246,8	
Grecia	1 905,0	7,3		4,3			1 916,6	1 886,8	16,2	1 903,0	2 056,6	
España	3 294,0	30,0		14,8			3 338,8	3 246,5	29,6	3 276,1	3 342,8	
Francia	5 722,1			0,4			5 722,5	5 695,6	1,1	5 696,7	5 745,3	
Italia	3 195,8	17,9		5,2			3 218,9	3 185,5	16,1	3 201,6	3 371,7	
Luxemburgo	34,6						34,6	34,2		34,2	34,1	
Malta							0,0	1,6		1,6	2,7	
Países Bajos	293,8	1,7		0,6			296,1	659,2	7,0	666,2	682,0	
Austria	508,5	0,3		0,1			508,9	598,9	-0,1	598,8	604,0	
Portugal	307,0	1,8		0,3			309,1	341,6	4,2	345,8	356,6	
Eslovenia							0,0	48,9	0,1	49,0	60,6	
Finlandia	493,9						493,9	488,9		488,9	490,8	
Suecia	595,0	0,5					595,5	661,3	0,2	661,5	661,5	
Reino Unido	3 681,4	28,8		-6,2			3 704,0	3 316,2	7,4	3 323,6	3 263,3	
Total	28 004,7	100,3		21,2			28 126,2	28 116,2	88,8	28 205,0	28 699,6	

Partida presupuestaria 05 03 03 00 Importes adicionales de ayuda — Reglamento (CE) nº 1782/2003, artículo 12											
Año de aplicación	2006				2007				2008		
	2007	2008	2009	Subtotal	2008	2009	Subtotal	2009	Subtotal	2009	
Ejercicio											
Bélgica	6,2			6,2	7,6		7,6		7,6	7,4	
Dinamarca	8,0			8,0	9,6		9,6		9,6	9,3	
Alemania	49,3			49,3	60,4		60,4		60,4	59,6	
Irlanda	19,3	0,2		19,5	24,3	0,1	24,4	0,1	24,4	24,2	
Grecia	60,2	-0,1		60,1	73,7	-0,1	73,6		73,6	74,9	
España	74,4	0,6	0,2	75,2	91,3	1,1	92,4		92,4	94,9	
Francia	66,5	1,0		67,5	83,7	0,3	84,0		84,0	84,4	
Italia	72,8	0,3	0,1	73,2	89,8	0,3	90,1		90,1	92,2	
Luxemburgo	0,3			0,3	0,4		0,4		0,4	0,4	
Malta				0,0			0,0		0,0		
Países Bajos	8,9			8,9	10,5	0,1	10,6		10,6	10,4	
Austria	15,7			15,7	19,1		19,1		19,1	18,8	
Portugal	8,2			8,2	9,5		9,5		9,5	9,4	
Eslovenia				0,0			0,0		0,0		
Finlandia	10,2			10,2	12,5		12,5		12,5	12,2	
Suecia	8,8			8,8	10,9		10,9		10,9	10,8	
Reino Unido	22,5	0,6	0,1	23,2	26,0	3,1	29,1		29,1	27,7	
Total	431,3	2,6	0,4	434,3	529,3	4,9	534,2		534,2	536,6	

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

Nota:

El gasto por ejercicio corresponde a la suma de los importes pagados en dicho ejercicio (respecto de los diferentes años de aplicación). Por ejemplo, el gasto en RPU ascendió a 28 809 millones de euros en el ejercicio 2009.

El importe adicional de ayuda es igual al importe resultante de la aplicación de la modulación a los primeros 5 000 euros o menos de todos los pagos directos (RPU y ayudas asociadas a la producción). Este importe se reembolsa a los agricultores. Por razones técnicas, la parte correspondiente al RPU no puede mostrarse por separado.

DISTRIBUCIÓN DEL APOYO A LA RENTA CON ARREGLO AL RPU (AÑO DE APLICACIÓN 2008)

Pagos anuales del apoyo del RPU (euros)	Total UE-17	Bélgica	Dinamarca	Alemania	Irlanda	Grecia	España	Francia	Italia
< 500	1 395 721	2 491	8 013	49 594	4 571	277 817	274 088	28 667	553 801
≥ 500 y < 5 000	1 912 824	12 940	20 648	123 480	49 347	399 590	367 149	100 144	546 431
≥ 5 000 y < 10 000	458 464	6 276	7 398	53 612	29 810	76 355	75 198	55 969	70 478
≥ 10 000 y < 50 000	642 954	15 280	13 984	108 532	38 059	38 787	78 126	156 466	58 074
≥ 50 000 y < 100 000	62 210	808	4 192	10 844	1 906	406	4 493	18 706	5 003
≥ 100 000 y < 300 000	15 927	106	1 281	3 972	267	26	1 420	1 869	1 781
≥ 300 000 y < 500 000	1 500	1	38	960	3	1	90	12	138
≥ 500 000 y < 1 000 000	783		8	616	1		28	3	56
≥ 1 000 000	144			108			6		16
Total general	4 490 527	37 902	55 562	351 718	123 964	792 982	800 598	361 836	1 235 778

Pagos anuales del apoyo del RPU (euros)	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Austria	Portugal	Eslovenia	Finlandia	Suecia	Reino Unido
< 500	85	4 018	8 493	20 851	101 840	30 000	1 261	11 265	18 866
≥ 500 y < 5 000	345	612	20 066	62 813	47 209	28 038	31 072	40 311	62 629
≥ 5 000 y < 10 000	220	66	7 234	20 296	4 882	1 092	16 100	9 961	23 517
≥ 10 000 y < 50 000	1 091	53	22 357	16 576	5 881	302	16 074	15 796	57 516
≥ 50 000 y < 100 000	85		1 036	261	829	8	234	1 644	11 755
≥ 100 000 y < 300 000	7		142	63	302	7	18	365	4 301
≥ 300 000 y < 500 000			6	3	15	1	1	14	217
≥ 500 000 y < 1 000 000				3	2	2		4	60
≥ 1 000 000									14
Total general	1 833	4 749	59 334	120 866	160 960	59 450	64 760	79 360	178 875

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

II. Segundo guión

El objetivo del régimen de pago único (RPU) es la concesión de ayudas de base a la renta y contribuir a la provisión de bienes públicos básicos, alentando **al mismo tiempo** a los agricultores a responder mejor a la demanda del mercado.

III.-IV

El RPU es un régimen dissociado y, por lo tanto, no hay ningún requisito de producción. En este contexto, no debe considerarse que un agricultor carece de actividad agrícola simplemente porque no mantenga un determinado nivel de producción.

Sin embargo, el agricultor que reciba ayudas debe realizar una actividad agraria. Con arreglo al Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo, esto significa que debe, como mínimo, mantener sus tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

La Comisión se ha comprometido a estudiar la manera de fortalecer aún más las ayudas que se otorgan solo a los agricultores en activo como se indica en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario»,¹ en lo sucesivo «Comunicación sobre el futuro de la PAC».

¹ COM(2010) 672 final, adoptada el 18 de noviembre de 2010.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

V.

El acceso de los nuevos agricultores a las ayudas en el marco del RPU no es lo mismo que la oportunidad de empezar como un nuevo agricultor.

De 17 Estados miembros, 12 otorgaron derechos de ayuda de la reserva nacional a nuevos agricultores. En otros Estados miembros, los agricultores pueden comprar o arrendar derechos de ayuda en el mercado libre, lo que funciona bien.

Tras la realización de un examen en profundidad por la Comisión y los Estados miembros, resultó que, en la gran mayoría de casos, la evaluación de la subvencionabilidad de la superficie está fuera de toda duda. La Comisión va a examinar, no obstante, la posibilidad de seguir perfeccionando la definición de superficie subvencionable con el fin de orientar mejor la ayuda, como ya se avanza en la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

Sin embargo, una ayuda disociada como el RPU no puede vincularse, en lo referente a la producción, al rendimiento del beneficiario o de la tierra para los que se han activado los derechos de ayuda. Este requisito no parece atenerse a los apartados 1 y 6.e) del anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura² de la OMC.

VI.

La Comunicación sobre el futuro de la PAC incluye la posible introducción de un elemento de nivelación que permitiría limitar los pagos efectuados. El número de hectáreas y el número de derechos, sin embargo, seguiría reflejando el tamaño de las explotaciones y, en cierta medida, su contribución a los objetivos de la política agrícola común (PAC).

² http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_01_s.htm

VII.

No hay ninguna relación cuantificada entre la ayuda del RPU y los gastos efectuados para respetar unas buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las referencias históricas se han utilizado, pues, para determinar el nivel de ayuda. El RPU es un pago por superficie, cuyo principal objetivo es proporcionar ayuda a la renta básica. Con la obligación de mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, el RPU contribuye a la protección de los recursos naturales proporcionando así la base para el suministro de bienes públicos a través de la agricultura. Esto se ha constatado, en particular, en el estudio sobre los bienes públicos del Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente³.

A menudo se plantea la cuestión del gasto que supone para los agricultores el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria y bienestar de los animales; de ahí que el Parlamento Europeo haya solicitado una evaluación, actualmente en curso, de estos gastos. Sin embargo, el nivel del RPU es independiente de estos gastos, ya que no debe entenderse como una indemnización a los agricultores por respetar la ley, y debe seguir siendo compatible con la «caja verde».

La Comunicación sobre el futuro de la PAC describe la intención de la Comisión de evaluar las posibilidades de una mayor integración de las consideraciones medioambientales del primer pilar.

³ Cooper, T., Hart, K., y Baldock, D. (2009): *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Informe encargado por la DG Agricultura y Desarrollo Rural, Contrato nº 30-CE-0233091/00-28, Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente, Londres.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

VIII.

La Comisión no está de acuerdo en que el RPU sea un método insuficiente de ayuda a la renta. El tema de la especificidad de la ayuda no está vinculado a las diferentes opciones de aplicación.

El nivel de las ayudas directas disociadas que reciben los agricultores de la UE se basa en los niveles de producción y ayuda durante un período de referencia histórico o, en el caso del modelo regional, en las superficies en una fecha de referencia histórica. Por lo tanto, la distribución actual de los pagos directos entre explotaciones es simplemente un reflejo del hecho de que las tierras agrícolas y la producción agrícola no son compartidas por igual entre las explotaciones de la UE. Esta situación no modifica el hecho de que el RPU ya ha demostrado su eficacia como método para proporcionar ayuda a la renta básica de los agricultores.

Sin embargo, en la Comunicación sobre el futuro de la PAC se trata la cuestión de la redistribución de la ayuda entre agricultores y Estados miembros, y debe llevar también a una mayor especificidad de la ayuda del RPU.

IX.

En un régimen de ayuda disociado no hay posibilidad de ajustar el nivel de ayuda a los niveles actuales de producción. Este ajuste no solo sería incompatible con las normas de la OMC relativas a la «caja verde», sino que también iría en contra del objetivo de aumentar la orientación al mercado de los agricultores.

Sin embargo, la Comunicación sobre el futuro de la PAC reconoce que la justificación de los diferentes niveles de ayuda se está debilitando, pues los períodos de referencia son cada vez más distantes. La redistribución de la ayuda entre Estados miembros y agricultores es, pues, una cuestión esencial para el futuro de la PAC, por lo que se están haciendo una serie de reflexiones sobre los criterios pertinentes y viables para tal reasignación. Actualmente se está efectuando una evaluación de impacto sobre estas cuestiones.

En las reglas actuales y en el futuro, existe un requisito claro, según el cual los derechos de ayuda solo se activarán con la declaración de un número equivalente de hectáreas subvencionables.

X.

El modelo histórico fue propuesto en primer lugar por la Comisión en 2003 con el fin de facilitar una transición suave hacia la disociación. El modelo regional fue añadido a petición de los Estados miembros para ajustarse a ciertos objetivos nacionales particulares de la ayuda directa. La capitalización de la ayuda en un modelo regional puede ser más elevada que en un modelo histórico. Sin embargo, entre los factores que influyen en los precios del suelo, las subvenciones de la PAC tienen un impacto más bien modesto. Además, ello no significa necesariamente un aumento de la capitalización en comparación con anteriores formas disociadas de ayuda.

El impacto del modelo regional se está evaluando en la actualidad, así como todos los efectos sociales, económicos y medioambientales, en la evaluación de impacto tras la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

XI.

La Comunicación sobre el futuro de la PAC incluye una serie de cuestiones relativas a los pagos directos que actualmente están siendo examinadas y revisadas por la Comisión.

XII. Primer guión

Con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de la ayuda, uno de los elementos mencionados en la Comunicación sobre el futuro de la PAC es orientar mejor la ayuda a los agricultores activos. Sin embargo, tales objetivos tendrían que respetar la naturaleza disociada de los pagos del RPU.

XII. Segundo guión

Las parcelas no agrícolas están ya excluidas de la ayuda del RPU. Los agricultores solo pueden «activar» un derecho para recibir ayuda con superficie subvencionable, y tienen que respetar las normas y condiciones establecidas en la legislación vigente.

Una ayuda disociada como el RPU no puede vincularse, sin embargo, al rendimiento del beneficiario o de la superficie en lo referente al incremento de la productividad agrícola. La exclusión de los beneficios del RPU de las actividades que no contribuyen a aumentar la productividad agrícola establecería un vínculo con la producción corriente y, como consecuencia, ya no se cumplirían las condiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC («caja verde»).

En cuanto al mantenimiento activo del «valor medioambiental de las superficies agrícolas» al que se refiere el Tribunal, la Comisión se comprometió en su Comunicación sobre el futuro de la PAC a evaluar la manera de mejorar el rendimiento medioambiental de la PAC. Esto podría hacerse apoyando una serie de medidas medioambientales sencillas, generalizadas, no contractuales y anuales en el marco del régimen de pago directo o mejorando algunos elementos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

XII. Tercer guión

Según lo establecido en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, el impacto medioambiental de los agricultores como contrapartida de la ayuda será tenido más en cuenta por la Comisión.

XII. Cuarto guión

La Comisión ha propuesto en su Comunicación sobre el futuro de la PAC evaluar cómo podrían simplificarse y completarse las normas de condicionalidad y, en el caso de las buenas condiciones agrarias y medioambientales, analizar cómo podrían mejorarse algunos de sus elementos.

El marco de la UE en materia de reducción de pagos en virtud de la condicionalidad es disuasorio, ya que la reducción puede llegar al 100 % de los pagos de la PAC recibidos por el agricultor. En caso de que se constaten deficiencias en la aplicación por los Estados miembros del sistema de condicionalidad, las mismas son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

XII. Quinto guión

La redistribución de las ayudas, la nivelación de los pagos y las ayudas a los agricultores en superficies con específicas limitaciones naturales son elementos incluidos en la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

XII. Sexto guión

La Comunicación sobre el futuro de la PAC prevé una nueva concepción de los pagos directos. Un estudio de impacto está evaluando varias opciones, una de las cuales implicaría una tasa de ayuda básica, complementada con pagos a los agricultores en superficies con limitaciones naturales, así como un componente ecológico.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ALCANCE, OBJETIVOS Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

19. Segundo guión

El principal objetivo del RPU es la concesión de ayudas a la renta de base de los agricultores y contribuir a la provisión de bienes públicos básicos.

OBSERVACIONES

20.

En cuanto a la falta de precisión de la definición, véase la respuesta de la Comisión al apartado 21.

El margen de discrecionalidad de los Estados miembros se debe a la existencia de diferencias entre los Estados miembros, como por ejemplo en las estructuras agrícolas.

21.

La definición de agricultores en virtud de la normativa actual es clara y solo los que se ajusten a la definición establecida en el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo pueden acogerse a la ayuda⁴. La definición refleja la naturaleza disociada del régimen y el objetivo de promover la orientación al mercado de los agricultores, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de las normas de la «caja verde» de la OMC. Las obligaciones en materia de producción o los vínculos con los factores de producción no tienen por qué exigirse como criterios de subvencionabilidad.

⁴ Véase el artículo 2, letra a), del Reglamento nº 73/2009: «Se entenderá por "agricultor" toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad, tal como se establece en el artículo 299 del Tratado, y que ejerza una actividad agraria». Esta se define en el artículo 2, letra c), del mismo Reglamento como la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y el mantenimiento de animales a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

En este contexto, pueden presentarse situaciones en que los agricultores acaben de cumplir las buenas condiciones agrarias y medioambientales, teniendo de este modo solo una actividad agraria limitada. Esta cuestión se planteó en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, y la posibilidad de una mayor especificidad de la ayuda debe ser examinada.

22.

La definición de actividad agraria refleja el objetivo de promover la orientación de los agricultores al mercado, al tiempo que se garantiza el cumplimiento de las normas de la «caja verde» de la OMC.

En este contexto, la opción que tienen los agricultores de decidir «el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales» en lugar de producir un determinado producto agrícola refleja el hecho de que la ayuda es disociada.

23.

El RPU está disociado de la producción. A los efectos de ajustarse a las normas de la OMC relativas a la «caja verde», las obligaciones en materia de producción o los vínculos con los factores de producción no tienen por qué exigirse como criterios de subvencionabilidad. Por otra parte, la cuestión de la propiedad de la tierra no es un criterio decisivo para ejercer actividades agrarias, ya que por ejemplo también los arrendatarios de la tierra pueden hacerlo.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 21.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

24.

La Comisión subraya que la superficie declarada tiene que tener derecho durante todo el año natural, y en los controles administrativos suelen detectarse dobles declaraciones de varios agricultores. La norma que prevé que las superficies deben estar a disposición de los agricultores en un día determinado responde al propósito de evitar un doble pago por la misma superficie.

Además, la sustitución del período de 10 meses por una sola fecha, que puede ser determinada por el Estado miembro, se relaciona con los esfuerzos de simplificación de la política agrícola común. Los agricultores ganan en mayor flexibilidad en su gestión de las explotaciones y en la respuesta a la evolución del mercado.

La abolición de los 10 meses reduce el tiempo empleado por los agricultores en la recopilación de la información pertinente para la solicitud de pago único. De este modo, se espera reducir la carga administrativa de las explotaciones en alrededor de 21,5 millones de euros⁵.

26.

De acuerdo con las normas para la activación de los derechos, los Estados miembros tienen que decidir quiénes cultivan la tierra soportando el riesgo de gestión. Este problema ha sido objeto de seguimiento, y seguirá siéndolo, en el marco de la liquidación de cuentas.

Las condiciones económicas de los acuerdos contractuales reflejan la diversidad de las situaciones *in situ*. En todo caso, sin embargo, cabe esperar que los términos del contrato negociados entre propietarios y arrendatarios reflejen los intereses económicos de ambas partes.

Recuadro 2

La legislación actual de los regímenes del primer pilar relativos a las ayudas directas no excluye que una parcela pueda acogerse a diferentes regímenes de ayuda por solicitud de más de un agricultor, siempre y cuando se cumplan durante todo el año los criterios de subvencionabilidad de cada régimen.

Generalmente, cuando dos beneficiarios distintos hayan solicitado, para la misma superficie, pagos por el primer pilar y en concepto de zona desfavorecida, el beneficiario debe ser el que ejerza la actividad agraria.

Los casos especiales, como cuando dos beneficiarios distintos se acogen al primer pilar y a medidas agroambientales específicas, en relación por ejemplo con muros de piedra, setos, características topográficas o zonas de captación y estanques, deben ser tratados de forma individual.

La Comisión también ha encontrado casos como los mencionados por el Tribunal en sus auditorías, los cuales son objeto de seguimiento en el marco de la liquidación de cuentas.

En el modelo regional, según el Reglamento del Consejo, fueron la superficie subvencionable que se declaró y el nivel de la ayuda histórica los que determinaron el número y el valor de los derechos. No obstante, ello no obsta para que las normas dispongan que solo debe concederse la ayuda a los agricultores que tengan superficies subvencionables.

⁵ Véase la Comunicación de la Comisión COM (2009) 544.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

27.

Como se explica en el apartado 21, solo los agricultores que se ajusten a la definición legal y mantengan, al menos, superficies en buenas condiciones agrarias y medioambientales pueden acogerse a la ayuda. La subvencionabilidad no depende de la edad del agricultor.

En los Estados miembros en que se aplican regímenes de jubilación anticipada en el marco del desarrollo rural, no se permite a los agricultores seguir recibiendo pagos por el RPU.

Véase también la respuesta al apartado 28.

Recuadro 3

La activación de derechos de alto valor en zonas de bajo valor está permitida por el Reglamento (CE) nº 73/2009.

Los Estados miembros tienen, sin embargo, la opción de dictar normas a nivel nacional tendentes, por ejemplo, a limitar la transferencia de derechos de pago entre regiones.

Una de las cuestiones tratadas en la Comunicación sobre el futuro de la PAC es la redistribución y la especificidad de la ayuda y el posible paso hacia un nivel más homogéneo de la ayuda de base.

28.

El estudio mencionado por el Tribunal sobre el funcionamiento de los mercados de tierras en los Estados miembros de la UE bajo la influencia de las medidas aplicadas en virtud de la PAC⁶ indica que, en cuanto se refiere a todas las ayudas públicas, hay también otros factores contextuales distintos al RPU que influyen en las decisiones de los agricultores de continuar trabajando o no, la capitalización de la ayuda en los precios de la tierra y, en general, la reestructuración del sector agrícola. Estos factores son, en particular, los precios de los factores de producción y el coste de los bienes producidos, el marco institucional a nivel nacional y regional, la política nacional o regional en materia de bienes raíces, los hábitos sociales y culturales, etc. En comparación con estos factores y con otros tipos de ayudas públicas (ayudas asociadas al volumen de producción, ayudas asociadas al ganado o a los cultivos, precios de intervención), los pagos disociados tienen un impacto mucho menor.

El principal objetivo de la disociación es la orientación al mercado, y, en general, los agricultores, como empresarios que son, trabajan activamente en la agricultura, con el fin de obtener una renta por la venta de sus productos y, posiblemente, de otras actividades.

El peso de los pagos disociados en las decisiones de producción de los agricultores es tal que los agricultores seguirán produciendo mientras tal cosa sea rentable. La decisión de no producir es también un comportamiento orientado al mercado, si no se cubren los costes variables de producción.

⁶ CEPS, Swinnen, J., Ciaian, P., y Kancs, d'Artis: *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Bruselas, noviembre de 2008.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

29.

El espíritu de la reforma era disociar las ayudas de la producción. Los beneficiarios tienen derecho al pago de sus derechos, mientras se mantenga la tierra, al menos, en buenas condiciones agrarias y medioambientales y no sobre la base de la obligación de producir.

Si la tierra se utiliza principalmente para actividades no agrícolas, no puede optar a la concesión de la ayuda y no puede ser utilizada para la activación de derechos de pago.

Los casos de ayuda a la tierra cuya actividad predominante no era agrícola han sido objeto de correcciones financieras.

Como se mencionó en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, la definición de agricultores subvencionables está estudiándose actualmente, al objeto de lograr una mejor especificidad de la ayuda del RPU.

30.

En general, la posibilidad de negociar los derechos es una característica importante del RPU y, en lo que respecta a la activación, no se requiere un vínculo entre el valor de los derechos de pago y el valor de la tierra. Sin embargo, los Estados miembros tienen la posibilidad de limitar la transferencia de derechos entre regiones cuando lo consideren necesario.

Además, mientras que los distintos valores de los derechos en el modelo histórico están vinculados a las ayudas concedidas en el período de referencia, las operaciones que se realizan reflejarán normalmente el valor económico de la tierra y los derechos.

31.

Los beneficiarios ejercen una actividad agrícola con arreglo a los principios del RPU, lo que implica, al menos, mantener la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, tal como se define en la normativa. Si se respetan las citadas condiciones agrarias y medioambientales, no habrá necesidad alguna de medir el grado o la intensidad de dicha actividad.

Sin embargo, al debatir una mayor especificidad de la ayuda durante el chequeo de la PAC, el Consejo consideró que los Estados miembros debían tener la flexibilidad necesaria para estimar, de conformidad con el principio de subsidiariedad y de acuerdo con sus particulares realidades económicas, los parámetros correctos que debían tomarse en cuenta para la aplicación de esta posibilidad (de excluir de los pagos directos a «personas físicas o jurídicas cuyas actividades agrícolas representen solo una parte insignificante del conjunto de sus actividades económicas o cuyos objetivos principales, comerciales o empresariales, no sean el ejercicio de una actividad agraria»).

Los Estados miembros no han hecho uso de la opción de excluir a los beneficiarios prevista en el artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo.

La cuestión de una especificidad eficaz de la ayuda se recoge en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, en la que la Comisión busca una solución en estrecha colaboración con los Estados miembros. Se están evaluando posibles criterios con miras a lograr la especificidad pretendida, respetando al mismo tiempo el objetivo del régimen de ayudas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

32.

El territorio de la UE cubre una amplia gama de diferentes estructuras agrarias, así como diferentes condiciones agrícolas. En este sentido, los Estados miembros insistieron en conservar un cierto margen discrecional en la aplicación del RPU, a fin de tomar medidas que puedan mitigar los posibles efectos adversos de la disociación.

Por otra parte, las distintas opciones permiten a los Estados miembros adaptarse a sus propias especificidades.

35.

Aunque todos los Estados miembros con RPU constituirán una reserva nacional, la cantidad disponible (dentro de unos límites) y el uso de la reserva nacional para los nuevos agricultores se deciden mejor, en aras de la subsidiariedad, en los Estados miembros.

Incluso si se trata de una opción, el hecho de que 12 de los 17 Estados miembros que aplican el RPU hayan hecho uso de las disposiciones relativas a la utilización de la reserva nacional en favor de los agricultores recién llegados muestra que el objetivo de integrar a estos nuevos agricultores en el sistema se aplicó con éxito. Es una consecuencia lógica de la intención de los Estados miembros de garantizar el relevo generacional en el sector agrícola.

La otra opción para los nuevos agricultores que deseen recibir los pagos del RPU es comprar o arrendar derechos de pago, con o sin tierras. La transferencia de derechos es un principio básico del funcionamiento del RPU.

El acceso al mercado de derechos de pago es, en general, bueno. Un mercado transparente de derechos de pago garantiza una asignación eficiente de derechos entre agricultores.

36.

Las disposiciones de aplicación del RPU proporcionan definiciones detalladas y precisas de tierras cultivables, pastos permanentes y cultivos permanentes que hay que respetar. También hay disposiciones legales sobre normas relativas a las superficies arboladas y a elementos paisajísticos. Además, los servicios de la Comisión han publicado directrices para cada año de solicitud (WikiCap), lo que puede ayudar a los Estados miembros a definir métodos claros y comprensibles para tratar las superficies marginales, con el fin de garantizar que solamente se hacen pagos por la parte subvencionable y no por las superficies forestales.

Por otra parte, los agricultores que solicitan pagos directos están obligados siempre a respetar la condicionalidad y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en toda la explotación.

37.

La responsabilidad de definir las normas concernientes a las buenas condiciones agrarias y medioambientales incumbe al Estado miembro, ya que hay que tener en cuenta las características específicas de las superficies en cuestión. En consecuencia, que la tierra esté en buenas condiciones agrarias y medioambientales depende de la definición establecida por el Estado miembro y no implica necesariamente una intensa actividad agrícola.

Cuando los agricultores no respetan las normas —por ejemplo, no llevar a cabo la actividad mínima requerida—, se revisa la subvencionabilidad, con cargo al RPU, de la parcela en cuestión y, en su caso, los Estados miembros deben aplicar reducciones o exclusiones en esta parcela. Además, el incumplimiento de las normas concernientes a las buenas condiciones agrarias y medioambientales implica, en su caso, reducciones y exclusiones de todos los pagos en el marco de la PAC recibidos por los agricultores sujetos a la condicionalidad. El riesgo de los agricultores, por lo tanto, no es moderado, sino significativo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 4

En la base del concepto de buenas condiciones agrarias y medioambientales está no solo el objetivo del requisito agrario, sino también el de requisito medioambiental. Por lo tanto, la definición de normas nacionales por parte de los Estados miembros no implica necesariamente que deba esperarse de los agricultores una actividad destinada a mantener o a aumentar la producción agrícola. Las normas nacionales en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales solo podrán regular la prohibición de ciertas prácticas perjudiciales para las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

El Tribunal relaciona también la cuestión de superficies subvencionables con la cuestión de «agricultor activo». En el debate sobre el futuro de la PAC se considera la definición de agricultor activo, con miras a lograr una mejor especificidad de la ayuda.

Recuadro 4 - Ejemplo español

Las cuestiones relativas a la subvencionabilidad de superficies parcialmente forestadas y pastizales rocosos de montaña se tratarán en el marco de la liquidación de cuentas.

Respuesta conjunta a los dos ejemplos italianos

Las autoridades italianas se han comprometido a actualizar el sistema de identificación de parcelas (SIP) y a revisar la distribución proporcional. Además, está previsto recuperar los pagos indebidos efectuados, conforme al artículo 80 del Reglamento (CE) n° 1122/2009. Se han descubierto casos similares durante las auditorías de la Comisión, los cuales serán objeto de seguimiento en el marco de la liquidación de cuentas.

Recuadro 4 - Ejemplo francés

Las cuestiones de subvencionabilidad mencionadas por el Tribunal se tratarán en el marco de la liquidación de cuentas.

38.

Ciertas actividades no reguladas directamente en el ámbito las «actividades agrícolas» son totalmente compatibles con la agricultura, de modo que no deben acarrear que las superficies no sean subvencionables. Esto se refiere, por ejemplo, a actividades deportivas con carácter temporal. Las normas de aplicación del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 1120/2009 establecen objetivos claros y orientan a los Estados miembros sobre la manera de definir criterios detallados para esta norma.

39.

El principio de la consolidación, descrito en el artículo 7 y en el considerando 6 del Reglamento (CE) n° 795/2004 de la Comisión y, en la actualidad, en el artículo 18 y en el considerando 8 del Reglamento (CE) n° 1120/2009 de la Comisión, establece que, cuando un agricultor tenga menos hectáreas que derechos, podrá recurrir, en determinadas condiciones, a la consolidación. En ese caso, tiene que devolver todos sus derechos a la reserva nacional y, a su vez, recibirá de esta derechos que se correspondan con el valor total. En el momento de la solicitud, el agricultor tendrá que declarar todas las hectáreas, a las que tendrá que mantener en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Los casos mencionados por el Tribunal se ajustan a los objetivos de consolidación de los campesinos sometidos a los efectos de cualquier intervención, a saber, proteger su nivel de renta.

40.

La Comisión solo ha aceptado casos de consolidación amparados por la legislación. Esta cuestión se tratará en el marco de la liquidación de cuentas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 5

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 40.

41.

En general, las disposiciones relativas a la consolidación son aplicables a aquellas situaciones en las que el agricultor ha perdido tierras debido a diversas razones justificadas (una reestructuración o un programa de desarrollo) y, por tanto, en caso de no consolidación su ayuda a la renta quedaría afectada negativamente. La herramienta para mantener el nivel de ayuda de los agricultores es la consolidación de los derechos de pago, ya que la ayuda se abona en función de los derechos de pago y no en función de la superficie propiamente dicha.

La consolidación no debe afectar a la posibilidad de que los agricultores vecinos reciban y activen derechos de acuerdo con las normas aplicables en un determinado Estado miembro.

Sin embargo, es responsabilidad de los Estados miembros garantizar la correcta aplicación de las normas.

Para las explotaciones que reciban pagos de la PAC, la superficie no utilizada para la activación de derechos de pago queda también amparada, en todo caso, por las obligaciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, con lo que se previene el abandono de la tierra.

Los problemas de consolidación (diferente de lo expuesto en el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 795/2004 de la Comisión y, en la actualidad, en el artículo 18 del Reglamento (CE) nº 1120/2009 de la Comisión) en la asignación de derechos de pago han sido auditados y son objeto de seguimiento en el procedimiento de liquidación de cuentas. Se proponen correcciones financieras.

42.

El nivel individual de la ayuda directa disociada que reciben los agricultores en la UE se basa en los niveles de producción y de ayuda durante un período de referencia histórico. Por lo tanto, la distribución actual de los pagos directos entre explotaciones viene a reflejar el hecho de que las tierras agrícolas y la producción agrícola no son compartidas por igual entre las explotaciones de la UE.

Sin embargo, como el período de referencia para la ayuda actual es cada vez más distante, es más difícil de justificar, por lo que hay que considerar una redistribución de la ayuda entre los Estados miembros y entre los agricultores. Esto, que ha sido reconocido en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, será objeto de un mayor estudio, así como la posibilidad de introducir un régimen específico para los pequeños agricultores.

43.

Uno de los objetivos de los pagos directos es proporcionar una ayuda a la renta de base de las explotaciones agrícolas (el RPU representa alrededor del 45 % de la renta agrícola de los agricultores) y, por lo tanto, mantener una agricultura sostenible en toda la UE. De hecho, la renta empresarial por cada trabajador empleado en la agricultura en la UE-27 se estimó en alrededor del 58 % del salario medio de la UE en 2008.

El Tribunal señala que el RPU se paga a los agricultores a tiempo parcial, una parte de cuya renta no proviene de la actividad agraria. Precisamente, el RPU está vinculado a la agricultura y no al nivel de renta de los hogares. La diversificación de actividades es una valiosa alternativa a las limitadas oportunidades de crecimiento en el sector agrícola y contribuye a mantener la agricultura en aquellas zonas donde esta es valiosa desde el punto de vista social y medioambiental.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

44.

Las necesidades de ayuda a la renta de base de las «grandes explotaciones» no deben considerarse sistemáticamente inferiores a las de otras explotaciones, pues la renta depende generalmente, en gran medida, de los tipos de producción, de los costes de los insumos y de la producción, de la mano de obra agrícola, etc.

Además, el RPU se paga sobre la base de los **derechos** asociados con el número equivalente de hectáreas subvencionables. Su valor y número fueron calculados utilizando las referencias históricas de la producción y las superficies (respecto de estas, solo en el modelo histórico), a fin de garantizar una transición sin tropiezos hacia la disociación.

Sin embargo, en varias ocasiones se ha planteado la cuestión de la distribución entre explotaciones grandes y pequeñas, la cual fue evaluada durante el chequeo de la PAC en 2008⁷. La Comisión propuso una modulación progresiva de los pagos directos, lo que podría reducir los pagos inferiores a 100 000 EUR en un 8 %, los inferiores a 200 000 EUR en un 11 %, los inferiores a 300 000 EUR en un 13 % y los superiores a 300 000 EUR en un 17 % (cifras de 2012). Finalmente, el Consejo optó por una reducción del 10 % de todos los pagos y una reducción adicional del 4 % para las ayudas superiores a 300 000 EUR. En la Comunicación sobre el futuro de la PAC, la Comisión anunció que evaluará la posibilidad de introducir un régimen específico para los pequeños agricultores y de nivelar los pagos de los mayores beneficiarios.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Preparándose para el “chequeo” de la reforma de la PAC», de 20.11.2007, COM(2007) 722 final, p. 5: «[La solución] pasaría por instaurar un sistema en el que el nivel de la ayuda se redujera a medida que aumentarían los pagos totales al agricultor individual, manteniendo una ayuda incluso aunque este importe global se sitúe en un nivel elevado; por ejemplo: reducción del 10 % para los pagos superiores a 100 000 euros, del 25 % para los que sean superiores a 200 000 euros y del 45 % a partir de 300 000 euros».

45.

El nivel individual de la ayuda directa disociada que reciben los agricultores en la UE se basa en los niveles de producción y de ayuda durante un período de referencia histórico. Esto fue crucial para poder pasar a una disociación casi total de las ayudas directas en unos pocos años. Por lo tanto, la distribución actual de los pagos directos entre explotaciones viene a reflejar el hecho de que las tierras agrícolas y la producción agrícola no son compartidas por igual entre las explotaciones en la UE.

El tema de la redistribución de las ayudas directas entre agricultores y entre Estados miembros —de acuerdo con sus objetivos de ayuda a la renta de base y ayuda básica a la provisión de bienes públicos— se abordará en los debates sobre el futuro de la PAC. Ello supone también reflexionar sobre una posible nivelación de las cantidades elevadas de ayuda, así como la posibilidad de conceder una ayuda específica a los pequeños agricultores.

46.

La distribución actual de los pagos directos entre explotaciones viene a plasmar simplemente el hecho de que las tierras agrícolas y la producción agrícola no son compartidas por igual entre las explotaciones de la UE. Este hecho, obviamente, no cambia con la introducción de un modelo a tanto alzado por hectárea, lo que, además, no refleja el hecho de que las explotaciones se enfrentan a condiciones económicas y naturales muy diferentes en toda la UE.

La única manera de obtener una parte igual de los pagos directos entre explotaciones sería dar el mismo pago directo a cada explotación (en este caso, una explotación de 2 hectáreas recibiría la misma cantidad que una explotación de 400, sin tener en cuenta el trabajo, los tipos de producción, la renta agrícola, etc.).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

No obstante, hay que reconocer que, como se han realizado ajustes en todos los sectores y que otros 12 Estados miembros se han adherido a la Unión Europea con una producción y evolución de ayudas sustancialmente diferentes, las diferencias en los niveles de ayuda no pueden justificarse a largo plazo. Esta es una de las razones por las que la cuestión de la redistribución es un tema fundamental para el futuro de la PAC.

Recuadro 6

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 45 y 46.

47.-48.

El Tribunal constata que existe una concentración de ayudas en un número reducido de agricultores. Como ya se ha mencionado en la respuesta de la Comisión al apartado 44, este tema fue evaluado durante el chequeo de la PAC en 2008. La Comisión ha anunciado en la Comunicación sobre el futuro de la PAC que volverá a evaluarse la nivelación de los pagos de los mayores beneficiarios y la introducción de un régimen específico para los pequeños agricultores.

51.

No hay ninguna relación cuantificada entre la ayuda del RPU y los costes realizados para respetar las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Se han utilizado, pues, referencias históricas para determinar el nivel de ayuda. El RPU constituye un pago por superficie, cuyo principal objetivo es proporcionar ayuda a la renta básica. Mediante la obligación de mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, el RPU contribuye a la protección de los recursos naturales, proporcionando así la base para el suministro de bienes públicos a través de la agricultura. Esto se ha recogido, en particular, en un estudio sobre los bienes públicos realizado por el Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente (IPEMA)⁸.

⁸ Véase *supra* la nota 3.

A menudo se plantea la cuestión de los costes que supone para los agricultores el cumplimiento de la legislación medioambiental, la seguridad alimentaria y el bienestar de los animales; el Parlamento Europeo ha solicitado un estudio de evaluación de estos costes, estudio que está efectuándose en estos momentos. Sin embargo, el nivel del RPU es independiente de estos costes, ya que este no debe ser una indemnización a los agricultores por respetar de la ley y, además, debe seguir siendo compatible con la «caja verde».

La Comunicación sobre el futuro de la PAC recoge la intención de la Comisión de evaluar las posibilidades de una mayor «ecologización» del primer pilar.

52.

Las reducciones establecidas en la legislación de la UE sobre el régimen de la condicionalidad se sitúan, en principio, entre el 1 % y el 100 %, lo que no es despreciable. Se seleccionan explotaciones para un control de los riesgos, lo que aumenta la eficiencia del muestreo. La Comisión fiscaliza la aplicación del régimen de la condicionalidad por los Estados miembros y hace un seguimiento de las deficiencias encontradas, como por ejemplo la aplicación incorrecta de las reducciones, en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

53.

El vínculo entre los pagos directos y las condiciones de la condicionalidad contribuyen a la provisión de bienes públicos básicos por la agricultura. La ayuda a la renta del RPU contribuye también al mantenimiento de un sector agrícola dinámico en toda la UE. De hecho, ello se pone particularmente de manifiesto en el estudio sobre los bienes públicos efectuado por el IPEMA⁹.

⁹ Véase *supra* la nota 3.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

54.

El principio básico de todos los modelos del RPU es el mismo: la disociación. El nivel de discrecionalidad de los Estados miembros en cuanto a la asignación de derechos se justifica por la diversidad de las especificidades nacionales o regionales y por la necesidad de facilitar el camino a seguir para la disociación. Los Estados miembros han evaluado la situación específica de sus respectivos sectores agrícolas y han seleccionado el modelo de RPU que consideran apropiado para aplicar mejor la disociación con vistas a una agricultura viable.

Dicho esto, el número de modelos es realmente limitado. Como resultado de las opciones elegidas en el Consejo por los Estados miembros que querían tener una gran variedad de opciones y excepciones, en particular en el grado de disociación, la aplicación es variada, aunque esto se refiere a las variaciones y no a los modelos diferentes. El Reglamento (CE) nº 73/2009 sobre el chequeo de la PAC ha introducido una mayor disociación de prácticamente todos los regímenes y ha dado la posibilidad a los Estados miembros de adoptar tipos a tanto alzado mayores y un régimen más regionalizado. La Comunicación sobre el futuro de la PAC anunció que la Comisión evaluará otros cambios destinados a adoptar un tipo mayor de pago a tanto alzado.

57.

La elección de un modelo de ejecución y el alcance de una disociación parcial de la producción son dos cuestiones diferentes. La elección del modelo de ejecución es menos importante para la simplificación que el porcentaje de la disociación.

La discrecionalidad que, en materia de ejecución, facilita el Reglamento del Consejo a los Estados miembros no complica la ejecución en un determinado Estado miembro, sino que, al contrario, le proporciona la flexibilidad necesaria para elegir el modelo más apropiado.

La simplificación que se obtiene con la disociación debe compararse con la situación existente antes de la introducción del RPU. El hecho de que la mayoría de los regímenes estuvieran disociados y se fusionaran en el RPU, con lo que ello implica de efectuar ahora las demandas en una sola solicitud, constituye en sí mismo una simplificación.

Con el chequeo de la PAC se ha pretendido alcanzar una mayor disociación y otros elementos de simplificación; en el marco del debate sobre la PAC posterior a 2013, continuará el proceso de simplificación de la PAC.

58.

La Comisión no está de acuerdo con que el RPU sea un método poco específico para prestar ayuda a la renta. El tema de la especificidad no está relacionado con las diferentes opciones de ejecución.

El nivel de ayuda directa disociada que reciben los agricultores de la UE se basa en la producción y en los niveles de ayuda durante un período de referencia histórico o, en el caso del modelo regional, en las superficies en una fecha de referencia histórica. Por lo tanto, la distribución actual de los pagos directos entre las explotaciones es simplemente un reflejo del hecho de que las tierras agrícolas y la producción agrícola no son compartidas por igual entre las explotaciones de la UE. Esta situación no modifica el hecho de que el RPU ya ha demostrado su eficacia como método para prestar ayuda a la renta de base de los agricultores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sin embargo, en cuanto a la cuestión de la redistribución de ayuda entre agricultores y Estados miembros, se considera que en la PAC del futuro deberá alcanzarse una mejor distribución, mejorando también con ello la especificidad.

59.-62.

El hecho de que los pagos se basen en referencias históricas constituye un principio del RPU. Este fue un elemento crucial para poder pasar a una disociación casi total de las ayudas directas en unos pocos años. La ayuda a la renta básica en un régimen disociado contribuye a estabilizar la renta de los agricultores, permitiéndoles al mismo tiempo tomar decisiones de producción en función de la demanda del mercado. Esta orientación al mercado significa que las opciones de producción son una respuesta a la demanda de los consumidores.

Para mantener la orientación al mercado de los agricultores no es posible retrotraerse a regímenes de ayuda anteriores basados en el mercado y en las ayudas a la producción.

Los Estados miembros de la UE y la Comisión se comprometieron durante la aprobación del chequeo a revisar la asignación y los niveles de ayuda.

Esto se ha recogido en la Comunicación sobre el futuro de la PAC: se reconoce que la justificación de los diferentes niveles de ayuda es cada vez más escasa, pues los períodos de referencia están cada vez más distantes. La redistribución de la ayuda entre Estados miembros y agricultores es una cuestión fundamental para el futuro de la PAC y ahora se están estudiando los criterios pertinentes para la citada redistribución. Actualmente se está realizando una evaluación de impacto sobre estas cuestiones.

63.

La negociabilidad de los derechos es un elemento clave del RPU. Además, para reflejar el carácter disociado del régimen, no existe ningún requisito para vincular los derechos a determinadas superficies. La restricción regional de las transferencias de derechos no es, pues, una disposición obligatoria, incluso si los Estados miembros tienen la posibilidad de servirse de la misma.

64.

Los agricultores pueden adquirir de otros agricultores derechos de pago adicionales. Sin embargo, para aumentar su nivel de ayuda, tienen que tener parcelas adicionales de superficie subvencionable, con el fin de obtener el pago de los derechos adicionales.

66.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 63 y 64.

Los derechos de ayuda solo se pueden activar en hectáreas subvencionables. Esto implica, como mínimo, que el agricultor que active los derechos mantenga la superficie en buenas condiciones agrarias y medioambientales. La decisión del agricultor acerca de la conveniencia de continuar con la producción agrícola en las hectáreas subvencionables o, simplemente, de mantener la superficie en buenas condiciones agrarias y medioambientales debe venir motivada por las condiciones del mercado y no por la ayuda.

Para que la disociación sea compatible con la «caja verde» de la OMC, no debe estar vinculada a los factores de producción.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

67.

Como se mencionó anteriormente, en un régimen disociado no es posible vincular la ayuda a los factores de producción.

Las normas de subvencionabilidad del RPU deben respetarse en toda circunstancia (en particular, las referentes a las buenas condiciones agrarias y medioambientales).

Recuadro 7

Los pastizales de montaña constituyen una parte considerable de la superficie total de Escocia. Sin embargo, la situación descrita en Escocia es, en gran medida, el resultado de la elección hecha por las autoridades escocesas de no limitar la transferencia de derechos entre regiones.

Además, el número de ovinos no afecta a la ayuda y tampoco es un criterio de subvencionabilidad para las superficies. Simplemente, podría afectar a la densidad de animales en los pastizales utilizados para estos animales y, por lo tanto, en el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

En general, cabe esperar que las condiciones establecidas en los contratos de transferencia o de arrendamiento de las superficies/derechos de pago reflejen el valor económico de la tierra y los derechos y, por lo tanto, los intereses de las personas involucradas en las transacciones.

En cuanto a la definición de estándares nacionales para las buenas condiciones agrarias y medioambientales, estos deben reflejar las características locales (véase la respuesta al apartado 37).

La Comisión está analizando esta situación en el contexto de la futura PAC.

En cuanto al ejemplo italiano, la Comisión considera que el cálculo se basa en hipótesis que quizá no se realicen. Además, los beneficiarios tendrán que cumplir anualmente los requisitos de pago.

68.

El Consejo consideró que debe dejarse cierta flexibilidad a los Estados miembros a la hora de considerar, de conformidad con el principio de subsidiariedad y de sus propias realidades económicas, cuáles son los parámetros correctos que deben tomarse en cuenta para la aplicación de la posibilidad mencionada por el Tribunal.

Con arreglo a las normas actuales, está claramente establecido que los derechos de pago solo se activan con la declaración de un número equivalente de hectáreas subvencionables.

69.

La denominada cláusula de beneficio inesperado apunta a aquella situación específica en la que la venta o arrendamiento se llevó a cabo después del período de referencia, cuando no se conocía aún la reforma, y en la que un vendedor de una explotación podría beneficiarse de la venta de unidades de producción a un precio determinado sin que el comprador tenga conocimiento de la disociación de la ayuda.

Conocida la existencia de la disociación, podrían adaptarse en consecuencia las condiciones y los precios.

A menudo, los agricultores tratan esta situación directamente a través de la cláusula de contrato privado, evitando así la carga administrativa. Los vendedores/arrendadores no podían utilizar los derechos sin tierras y, por lo tanto, había un incentivo para tales contratos.

71.

No existe ninguna base legal para retirar los derechos de los agricultores que hayan reducido su actividad después del 15 de mayo de 2004. Se ha considerado que, después de esta fecha, las partes ya podían haber conocido las condiciones del nuevo régimen y, por lo tanto, podía esperarse que reflejaran la disociación en el mercado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

72.

La situación mencionada por el Tribunal deriva de las condiciones de ejecución establecidas a nivel nacional en relación con las especificidades de los Estados miembros.

Sin embargo, las condiciones del nuevo RPU no se conocían en 2002 y, por lo tanto, las decisiones de los agricultores en ese momento no se vieron afectadas por la introducción del nuevo RPU.

Tras una auditoría llevada a cabo por la Comisión, se introdujeron correcciones financieras para resolver las deficiencias relacionadas con las asignaciones de la reserva nacional¹⁰.

73.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 69.

La finalidad de la cláusula de beneficio inesperado no es actualizar la ayuda a los niveles de producción actuales. Si dicha actualización fuera posible, el régimen de ayudas no estaría disociado.

74.

En un régimen de ayudas disociadas, el nivel de la ayuda no puede vincularse a determinados sectores o a determinados niveles de la producción actual. Ello no sería compatible con la «caja verde» de la OMC y reduciría la eficacia del régimen como mecanismo de ayuda a la renta. Así se aplica también en el modelo regional.

¹⁰ Decisión 2010/399/UE de la Comisión, de 15 de julio de 2010, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 184 de 17.7.2010, p. 6).

Con arreglo al RPU y, en particular, en el modelo histórico, el nivel de ayuda individual se basa en la producción anterior y en el nivel de la ayuda, y así sucede también parcialmente en el modelo híbrido.

En cuanto al efecto de redistribución mencionado por el Tribunal «que pasará de los agricultores que realmente se encargan de la explotación a los propietarios», hay que hacer hincapié una vez más en que los propietarios de tierras sin actividad agrícola y quienes no sean agricultores no pueden recibir pagos subvencionables.

Hay que reconocer, no obstante, que la distribución actual se justifica cada vez menos, ya que el período de referencia está cada vez más distante. Por lo tanto, la distribución debe ser revisada, como así se propone en la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

75.

Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 44 y 74.

El ejemplo utilizado por el Tribunal referente a los ganaderos dedicados a la cría bovina intensiva que reciben una ayuda menor en comparación con los pagos disociados anteriores debe sopesarse a la vista de que dentro de la misma región las explotaciones ganaderas más extensivas, con gran parte de los pastizales, se han beneficiado del modelo regional. Estos dos tipos de explotaciones contribuyen en distinta medida a los objetivos de la PAC.

Sin embargo, todos los Estados miembros de la UE-15 que eligieron el modelo regional aplicaron una parte de las distintas referencias históricas para el cálculo del valor de los derechos.

Los modelos regionales e históricos tenían consecuencias diferentes para cada tipo de explotación. Sin embargo, este elemento de subsidiariedad en la elección de los modelos de ejecución se consideró necesario para poder pasar en poco tiempo de los pagos asociados a los disociados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

76.-77.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 28.

El estudio sobre el funcionamiento de los mercados de bienes raíces en los Estados miembros de la UE bajo la influencia de las medidas aplicables en virtud de la PAC¹¹ indica que en el modelo del RPU cabe esperar en teoría la capitalización total de la ayuda en precios de la tierra (mayor en el modelo regional, menor en el modelo histórico, especialmente si hay una gran cantidad de tierras subvencionables sin los derechos correspondientes). El mismo estudio indica también que entre los factores que influyen en los precios de la tierra, las subvenciones de la PAC tienen un menor impacto que otros factores.

Esto no significa necesariamente que el aumento de la capitalización sea mayor que en las anteriores formas asociadas de la ayuda.

Los posibles impactos en la rentabilidad de las explotaciones de la «extensión de la regionalización a otros Estados miembros» deben evaluarse en conjunción con todos los impactos sociales, económicos y medioambientales. Así empezó a hacerse en la evaluación de impacto del chequeo y continuará haciéndose en la evaluación de impacto tras la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

80.-81.

La asignación de derechos de pago ha sido objeto de auditorías por parte de la Comisión y las deficiencias se supervisan en el marco de la liquidación de cuentas.

¹¹ CEPS, Swinnen, J., Ciaian, P., y Kancs, d'Artis: *Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the common agricultural policy*, Bruselas, noviembre de 2008.

82.

Se emprendieron investigaciones en cada uno de los 17 Estados miembros que aplicaban el RPU en 2007. Hasta ahora, dos Estados miembros han sido objeto de una decisión¹² formal de conformidad de la liquidación, mientras que las investigaciones relativas a otros 3 Estados miembros se han cerrado sin correcciones. En los otros 12 Estados miembros se está procediendo a una liquidación de cuentas normal.

83.

Uno de los principales objetivos del artículo en cuestión (el 137 del Reglamento (CE) nº 73/2009) es reducir la sobrecarga que desde hace tiempo tienen las administraciones y los agricultores, así como proporcionarles a estos seguridad jurídica, como señala el Tribunal. Sin embargo, el apartado 2 de ese mismo artículo establece límites a la aplicación de esta disposición. Además, el apartado 3 garantiza que los casos de incumplimiento en el período anterior a 2009 pueden dar lugar a correcciones financieras.

¹² Decisión 2009/721/CE de la Comisión, de 24 de septiembre de 2009, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 257 de 24.9.2009, p. 28); y Decisión 2010/399/UE de la Comisión, de 15 de julio de 2010, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 184 de 17.7.2010, p. 6).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

84.

El RPU ha demostrado ser una herramienta muy eficaz para conceder ayudas a la renta de base, permitiendo al mismo tiempo a los agricultores tomar decisiones de producción en función de las tendencias del mercado. Esto se debe a que los pagos están disociados de la producción y no interfieren en las decisiones de producción. Para optar a las ayudas, los beneficiarios, las parcelas y las actividades deben atenerse a las condiciones establecidas en el Reglamento del Consejo que sean compatibles con las normas de la OMC, es decir, que no estén vinculadas con los factores de producción.

La subsidiariedad en la elección de los modelos de ejecución, así como el uso en cierta medida de la distribución histórica de los pagos, se consideraron necesarios para una mejor adaptación del régimen a las condiciones nacionales o regionales y para poder pasar en pocos años de una ayuda asociada a una ayuda disociada.

El RPU también contribuye a la provisión de bienes públicos básicos. En cuanto a los bienes públicos medioambientales se refiere, la relación entre el RPU y la condicionalidad es de crucial importancia. Incluso si el RPU y la condicionalidad no sustituyen a las legislaciones medioambientales vigentes en la UE y a nivel nacional aplicables a los agricultores, es evidente que contribuyen a que estos tengan más en cuenta las cuestiones medioambientales en su gestión diaria.

La Comisión tiene la intención de revisar y mejorar algunos elementos del régimen de ayudas para aumentar el valor añadido y la calidad del gasto, como se destaca en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, que abarca algunas de las cuestiones mencionadas por el Tribunal: la redistribución de fondos entre Estados miembros y dentro de los mismos, una nueva concepción (por ejemplo, mejora de los efectos medioambientales de la PAC) y una mejor especificidad de la ayuda.

85.

El RPU es un régimen disociado y, por tanto, no hay ningún requisito de producción. En consecuencia, no debe considerarse que un agricultor no tenga actividad agrícola simplemente porque no mantenga un determinado nivel de producción.

86.

La definición de agricultores subvencionables se está revisando actualmente, como se mencionó en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, a fin de lograr una mejor especificidad de las ayudas del RPU.

87.

La negociabilidad de los derechos es un elemento clave del RPU. Además, para reflejar el carácter disociado del régimen, no existe ningún requisito para vincular los derechos a determinadas superficies. Los beneficiarios, no obstante, deben respetar siempre los criterios de subvencionabilidad.

88.

Los nuevos agricultores que deseen recibir pagos al amparo del RPU pueden solicitar derechos de la reserva nacional o comprar o arrendar derechos de pago, con o sin tierras.

La transferencia de derechos es un principio básico del funcionamiento del RPU. Por consiguiente, los agricultores que inician una actividad en el sector agrícola, pueden comprar derechos en el mercado libre.

El mercado relativo a la transferencia de derechos de pago funciona bien. Un mercado transparente de derechos de pago garantiza una asignación eficiente de derechos entre los agricultores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

89.

La Comisión tiene la intención de precisar más la definición de tierras subvencionables, a efectos de una mejor especificidad de la ayuda, como se indica en la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

A fin de mantener el RPU como ayuda disociada en la «caja verde» de la OMC y, por tanto, de no obviar el compromiso de la UE de reducir la ayuda, el RPU no puede vincularse, en lo referente a la producción, al rendimiento del beneficiario o de la tierra, para los que se han activado los derechos de ayuda. Este requisito no parece atenerse a los apartados 1 y 6.e) del anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura¹³ de la OMC.

Recomendación 1

Con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de la ayuda, uno de los elementos mencionados en la Comunicación sobre el futuro de la PAC es orientar mejor la ayuda a los agricultores activos.

Recomendación 2

Las superficies no agrícolas no son subvencionables; por su parte, las actividades agrícolas subvencionables no pueden estar vinculadas a la producción de productos agrícolas. Las normas de la OMC relativas a la «caja verde» significan que una ayuda disociada como el RPU no puede estar vinculada al rendimiento del beneficiario o de la tierra en lo referente a los niveles de producción o a la productividad.

Por lo que respecta al mantenimiento activo del «valor medioambiental de las superficies agrícolas» mencionado por el Tribunal, la Comisión se comprometió en la Comunicación sobre el futuro de la PAC a evaluar los modos de mejorar el rendimiento medioambiental de la PAC. Esto se podría hacer apoyando acciones medioambientales anuales, sencillas, generalizadas y no contractuales en el marco del régimen de pago directo o mejorando algunos elementos de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

¹³ Véase *supra* la nota 2 a pie de página

90.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 89.

Las obligaciones medioambientales existen por sí mismas y los agricultores deben cumplirlas al margen de las subvenciones de la PAC. Los agricultores no reciben una retribución por cumplir la ley. Sin embargo, en el marco de la PAC, la condicionalidad crea un nexo entre esas obligaciones, a las que vienen a añadirse otros requisitos para mantener las tierras de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales, y el pago total de todas las subvenciones del primer pilar (y algunas del segundo pilar).

En la Comunicación sobre el futuro de la PAC se recoge el propósito de la Comisión de hacer más «verde» la PAC. En cuanto al RPU, podría mejorarse el rendimiento medioambiental a través de un componente ecológico de los pagos directos y una mejora de las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

91.

No hay ninguna relación cuantificada entre la ayuda del RPU y los gastos efectuados para respetar unas buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las referencias históricas se han utilizado, pues, para determinar el nivel de ayuda. El RPU es un pago por superficie, cuyo principal objetivo es proporcionar ayudas a la renta básica. Con la obligación de mantener las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales, el RPU contribuye a la protección de los recursos naturales proporcionando así la base para la entrega de bienes públicos a través de la agricultura. Esto se ha constatado, en particular, en el estudio sobre los bienes públicos del Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente¹⁴.

¹⁴ Véase *supra* la nota 3.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

A menudo se plantea la cuestión del gasto que supone para los agricultores el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente, seguridad alimentaria y bienestar de los animales; de ahí que el Parlamento Europeo haya solicitado un estudio de evaluación, actualmente en curso, de estos gastos. Sin embargo, el nivel del RPU es independiente de estos gastos, ya que no debe entenderse como una indemnización a los agricultores por respetar la ley, y debe seguir siendo compatible con la «caja verde».

En la Comunicación sobre el futuro de la PAC se recoge la intención de la Comisión de evaluar las posibilidades de una mayor «ecologización» del primer pilar.

92.

Se concede a los Estados miembros un margen de apreciación para definir las normas nacionales en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, a fin de tener en cuenta las características de las superficies. Esto no implica necesariamente que los agricultores tengan una actividad productiva. Las normas nacionales en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales solo podrán prohibir ciertas prácticas perjudiciales para los objetivos agrícolas o medioambientales de la herramienta «buenas condiciones agrarias y medioambientales», mientras que en otros casos se imponen determinadas actividades al agricultor.

Recomendación 3

Según lo establecido en la Comunicación sobre el futuro de la PAC, la Comisión tendrá una mayor consideración, como contrapartida de la ayuda, el rendimiento medioambiental de los agricultores.

Recomendación 4

En la Comunicación sobre el futuro de la PAC, la Comisión ha propuesto evaluar cómo podrían simplificarse y hacerse más exhaustivas las normas de condicionalidad, y analizar de qué modo podrían mejorarse algunos elementos relativos a las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

El marco de la UE para la reducción de los pagos en virtud de la condicionalidad es disuasorio, ya que la reducción puede llegar al 100 % de los pagos de la PAC recibidos por el agricultor. En caso de que se constaten deficiencias en la aplicación, por parte de los Estados miembros, del régimen de condicionalidad, las mismas son objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

93.

La variación de la ayuda entre los agricultores refleja la estructura de las explotaciones y, por tanto, también el hecho de que hay grandes variaciones en las dimensiones de las explotaciones.

En la Comunicación sobre el futuro de la PAC, la Comisión ofrece diferentes opciones para adaptar el régimen de pagos directos, en particular con vistas a hacer frente a la distribución de pagos a nivel de explotaciones y entre explotaciones más pequeñas y más grandes. Se está estudiando actualmente esta cuestión en el marco de la evaluación de impacto de la Comisión.

94.

La Comunicación sobre el futuro de la PAC incluye la posible introducción de un elemento de nivelación que permita limitar los pagos efectuados. Sin embargo, el número de hectáreas y el número de derechos seguirán reflejando el tamaño de las explotaciones y, en cierta medida, su contribución a los objetivos de la PAC.

Recomendación 5

Entre las opciones incluidas en la Comunicación sobre el futuro de la PAC están la redistribución del RPU y la nivelación de pagos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

95.

El modelo histórico fue propuesto en primer lugar por la Comisión en 2003, con el fin de facilitar una transición suave hacia la disociación. El modelo regional se añadió a petición de los Estados miembros para ajustarse a ciertos objetivos nacionales particulares de las ayudas directas.

A despecho de las diversas puestas en práctica, lo cierto es que el nivel de las ayudas directas disociadas que reciben los agricultores de la UE se basa en los niveles de producción y ayuda durante un período de referencia histórico o, en el caso del modelo regional, en las superficies en una fecha de referencia histórica. Por lo tanto, la distribución actual de los pagos directos entre explotaciones es simplemente un reflejo del hecho de que las tierras agrícolas y la producción agrícola no son compartidas por igual entre las explotaciones de la UE.

96.

Hay que reconocer que el período de referencia es cada vez más distante, aunque el carácter disociado del régimen no permite vincularlo con la producción actual.

97.

De hecho, la capitalización de la ayuda en un modelo regional puede ser más elevada que en un modelo histórico, pero entre los factores que influyen en los precios de la tierra, las subvenciones de la PAC tienen un impacto más modesto que otros factores. Además, ello no significa necesariamente un aumento de la capitalización, en comparación con anteriores formas asociadas de ayudas. En cuanto a los posibles impactos negativos del modelo regional, hay que evaluarlos en conjunción con los impactos sociales, económicos y medioambientales. Así se hará en la evaluación de impacto tras la Comunicación sobre el futuro de la PAC.

Recomendación 6

La Comunicación sobre el futuro de la PAC prevé una nueva concepción de los pagos directos. Una de las opciones que se está estudiando actualmente implicaría una tasa de ayuda básica, complementada con pagos a los agricultores de superficies con limitaciones naturales, así como un componente ecológico.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 5/2011

Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2011 — 76 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-136-4

doi:10.2865/15298

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

Publicaciones de pago

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).

EL RÉGIMEN DE PAGO ÚNICO (RPU) CONSTITUYE UNO DE LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE 2003. SUS OBJETIVOS CONSISTEN EN ALENTAR A LOS AGRICULTORES A RESPONDER MEJOR A LAS DEMANDAS DEL MERCADO Y EN SERVIR DE APOYO A LA RENTA DE LOS AGRICULTORES. EL TRIBUNAL EXAMINÓ LA APLICACIÓN DEL RUP. EL TRIBUNAL OBSERVA QUE LA LEGISLACIÓN PERMITÍA A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS CUYO PROPÓSITO COMERCIAL NO ESTABA, O SOLO MARGINALMENTE, DIRIGIDO AL EJERCICIO DE UNA ACTIVIDAD AGRARIA BENEFICIARSE DE LA AYUDA DEL RPU. RECOMIENDA QUE SE MODIFIQUE LA ACTUAL NORMATIVA PARA GARANTIZAR QUE LA AYUDA DEL RPU SE OTORGA A AGRICULTORES ACTIVOS. EL CÁLCULO DE LA AYUDA DEL RPU DEBERÍA REFLEJAR MEJOR EL COSTE DE LAS EXTERNALIDADES MEDIOAMBIENTALES Y DE OTRO TIPO Y DEBERÍA BASARSE EN LAS ACTUALES CONDICIONES DE EXPLOTACIÓN DE LAS DISTINTAS REGIONES. POR ÚLTIMO, DEBERÍA LOGRARSE UNA DISTRIBUCIÓN MÁS EQUILIBRADA DE LA AYUDA DEL RPU ENTRE AGRICULTORES.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9237-136-4



9 789292 371364