

Informe Especial

La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I, especializada en el uso sostenible de los recursos naturales, presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Phil Wynn Owen, Miembro del Tribunal. Colaboraron en la elaboración del informe Gareth Roberts, Olivier Prigent, Katharina Bryan, y Victoria Gilson, de su Gabinete; Colm Friel, gerente principal; Ramona Bortnowschi, jefe de tarea; Jan Huth, jefe adjunto de tarea; y Paulo Braz, Antonio Caruda Ruiz, Marcos Homrich Hickmann, Ioan Alexandru Ilie, Michela Lanzutti, Michail Konstantopoulos, Ioannis Papadakis, Ernesto Roessing y Raluca-Elena Sandu, auditores. Richard Moore prestó apoyo lingüístico y Rachel O'Doherty se ocupó de las tareas de secretaría.



De izquierda a derecha: Olivier Prigent, Phil Wynn Owen, Marcos Homrich Hickmann, Katharina Bryan, Antonio Caruda Ruiz, Jan Huth, Ramona Bortnowschi, Colm Friel, Victoria Gilson, Gareth Roberts, Ernesto Roessing y Richard Moore.

ÍNDICE

	Apartados
Siglas y acrónimos	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 24
Desertificación en la UE: una amenaza creciente provocada por el cambio climático y las actividades humanas	1 - 7
Los escenarios del cambio climático confirman la creciente vulnerabilidad de la UE a la desertificación	8 - 10
Marco de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación	11 - 14
Lucha contra la desertificación en la UE	15 - 24
Alcance y enfoque de la fiscalización	25 - 27
Observaciones	28 - 71
Pese a que la Comisión y los Estados miembros recopilan datos relativos a la desertificación y a la degradación de las tierras, la Comisión no los utiliza adecuadamente	28 - 40
La Comisión y los Estados miembros recaban datos relativos a la desertificación	29 - 37
No se ha acordado una metodología común para evaluar la desertificación y la degradación de las tierras en la UE	38 - 40
La UE está tomando medidas para luchar contra la desertificación, pero de manera no del todo coherente	41 - 56
No existe una legislación específica sobre desertificación y suelo para la UE	43 - 44
Las estrategias, las políticas y los programas de gasto de la UE contribuyen a la lucha contra la desertificación, pero no se centran específicamente en la misma	45 - 56
Los proyectos relativos a la desertificación financiados por la UE pueden tener un impacto positivo, pero no existe información pertinente sobre sus resultados	57 - 66

Los proyectos de la UE pueden tener un impacto positivo en la lucha contra la desertificación	60
Pero existen dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo	61 - 64
Uso limitado y alcance del análisis de costes y beneficios	65
Las autoridades de los Estados miembros no evaluaron los resultados de los proyectos sobre desertificación y degradación de las tierras	66
La Comisión no ha evaluado los avances en la consecución del compromiso con la degradación neutra del suelo para 2030	67 - 71
Conclusiones y recomendaciones	72 - 78
Anexo I – Cartografía de las zonas en riesgo de desertificación en los Estados miembros seleccionados	
Anexo II – Datos adicionales sobre desertificación supervisados por la Comisión	
Anexo III – Recapitulación de los proyectos relacionados con la desertificación visitados durante la auditoría	
Respuestas de la Comisión	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
CLD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CORINE	Comisión de Coordinación e Investigación de la Información sobre el Medio Ambiente
DG Acción por el Clima	Dirección General de Acción por el Clima de la Comisión Europea
DG Agricultura y Desarrollo Rural	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea
DG Investigación e Innovación	Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea
DG Medio Ambiente	Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea
DMS	Directiva marco sobre el suelo
Feader	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSUE	Fondo de Solidaridad de la Unión Europea
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
JRC	Centro Común de Investigación de la Comisión Europea
LUCAS	Encuesta de Eurostat sobre el estado y la dinámica de cambios en los usos y las cubiertas del suelo en la Unión Europea
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PAC	Política agrícola común
PAN	Programa de Acción Nacional contra la Desertificación en el marco de la CLD
PDR	Programa de desarrollo rural
RCP	Trayectorias de concentración representativas

RESUMEN

I. La desertificación, una forma de degradación del suelo en las tierras secas, es una amenaza creciente en la UE que repercute significativamente en el uso del suelo. El término desertificación se utiliza generalmente para describir los procesos relacionados con el clima y las actividades humanas que provocan problemas que afectan a las zonas secas, como reducción en la producción de alimentos, infertilidad de los suelos, reducción de la resiliencia natural de la tierra y menor calidad del agua. Las previsiones sobre el cambio climático en Europa muestran que el riesgo de desertificación está aumentando. Ya existen semidesiertos cálidos en el sur de Europa, donde el clima está pasando de templado a seco, y el fenómeno se está extendiendo hacia el norte. El largo período de altas temperaturas y bajas precipitaciones en Europa durante el verano de 2018 pone de manifiesto la apremiante importancia de este problema.

II. El Tribunal examinó si se estaba abordando de forma eficaz y eficiente el riesgo de desertificación, y evaluó si la Comisión había hecho un uso adecuado de los datos disponibles y la UE había tomado medidas para luchar contra la desertificación de forma coherente. También controló proyectos de lucha contra la desertificación en la UE y examinó las posibilidades de que se alcance el compromiso de la UE de lograr para 2030 la degradación neutra del suelo, que permitiría mantener estable o aumentar la cantidad y la calidad de los recursos del suelo.

III. El Tribunal llegó a la conclusión de que, pese a la amenaza real y creciente que representan la desertificación y la degradación del suelo para la UE, la Comisión no tiene una idea clara del problema, y las medidas tomadas para luchar contra la desertificación carecen de coherencia. La Comisión no ha evaluado los avances en el cumplimiento del compromiso de lograr la degradación neutra del suelo para 2030.

IV. Aunque la Comisión y los Estados miembros recopilan datos sobre distintos factores que tienen un impacto sobre la desertificación y la degradación de las tierras, la Comisión no los ha analizado para evaluar de forma concluyente la desertificación y la degradación de las tierras en la UE.

V. No existe ninguna estrategia en la UE sobre desertificación y degradación de las tierras. En cambio, existen varias estrategias, planes de acción y programas de gasto, como la política agrícola común, la Estrategia forestal de la UE o la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, que son relevantes para luchar contra la desertificación, pero que no se centran específicamente en esta cuestión.

VI. Los proyectos de la UE relacionados con la desertificación, que están repartidos entre distintas políticas de la UE, principalmente en desarrollo rural, pero también en medio ambiente y acción por el clima, investigación y política regional, pueden tener un impacto positivo en la lucha contra la desertificación, pero no es del todo segura su sostenibilidad a largo plazo.

VII. Pese a que, en 2015, la UE y los Estados miembros se comprometieron a alcanzar una degradación neutra del suelo en la UE para 2030, no se ha realizado una evaluación completa de la degradación del suelo en la UE, por lo que no se ha acordado ninguna metodología sobre cómo hacerlo. No ha habido ninguna coordinación entre los Estados miembros, y la Comisión no ha facilitado orientaciones prácticas sobre la cuestión. En la UE no se dispone todavía de una visión clara y compartida sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo para 2030.

VIII. Basándose en lo anterior, el Tribunal formula una serie de recomendaciones dirigidas a la Comisión con el fin de mejorar la comprensión de la degradación del suelo y la desertificación en la UE, evaluar la necesidad de promover el marco jurídico de la UE para los suelos e intensificar los esfuerzos para alcanzar el compromiso asumido por la UE y los Estados miembros de lograr la degradación neutra del suelo en la UE para 2030.

INTRODUCCIÓN

Desertificación en la UE: una amenaza creciente provocada por el cambio climático y las actividades humanas

1. Europa cada vez está más afectada por la desertificación. El riesgo de desertificación es especialmente grave en el sur de Portugal, partes de España y el sur de Italia, el sureste de Grecia, Malta, Chipre y las zonas ribereñas del mar Negro en Bulgaria y Rumanía. Distintos estudios afirman que estas zonas con frecuencia están afectadas por erosión del suelo, salinización, pérdida de carbono orgánico del suelo y de biodiversidad y deslizamientos de tierras¹. El largo período de altas temperaturas y bajas precipitaciones en Europa durante el verano de 2018 pone de manifiesto la apremiante importancia de este problema.
2. La desertificación es una forma de degradación del suelo en las tierras secas. El término se emplea para describir los procesos relacionados con el clima y las actividades humanas que provocan problemas que afectan a zonas secas como, por ejemplo, infertilidad de los suelos y reducciones en la producción de alimentos, en la resiliencia natural de la tierra y en la calidad del agua (véase el **recuadro 1**).

Recuadro 1 – Términos clave

Desertificación: «degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas»². La desertificación puede acarrear pobreza, problemas de salud provocados por el polvo transportado por el viento, y un declive de la biodiversidad. También puede tener consecuencias demográficas y económicas, y obligar a la población a abandonar las zonas afectadas. El término desertificación no describe las condiciones en zonas descritas tradicionalmente como «desiertos», sino que se refiere a las tierras secas.

¹ Montanarella, L., Toth, G., JRC, «Desertification in Europe», 2008.

² Véase la [Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África](#) (CLD), de 1994, artículo 1.

Degradación de las tierras: reducción o pérdida de la productividad biológica o económica³. A través de este fenómeno, las tierras fértiles pasan a ser menos productivas y suele estar provocado por las actividades humanas. Para valorar la degradación de las tierras se pueden emplear factores como la cobertura del suelo, la erosión del suelo o el carbono orgánico en el suelo, aparte de la productividad. Otras definiciones de degradación de las tierras destacan el deterioro de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos⁴. La CLD define el término relacionado de [degradación neutra del suelo](#) como un estado en el que la cantidad y calidad de los recursos de tierras, que son necesarios para mantener las funciones y los servicios ecosistémicos y mejorar la seguridad alimentaria, se mantiene estable o aumenta en ecosistemas especificados y a escalas temporales y espaciales determinadas.

Tierras secas o zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas: zonas en las que la proporción entre la precipitación anual y la evaporación y transpiración potencial, el índice de aridez, está comprendida entre 0,05:1 y 0,65:1⁵. Las tierras secas son proclives a sufrir sequías frecuentes.

Sequía: fenómeno que se produce cuando las lluvias han sido considerablemente inferiores a los niveles normales registrados, causando un agudo desequilibrio hídrico que perjudica los sistemas de producción de recursos de tierras⁶. La sequía y la desertificación son fenómenos estrechamente relacionados, pero la sequía es un acontecimiento periódico a corto o medio plazo, a diferencia de la desertificación, que es un fenómeno a largo plazo. Cuando las sequías se prolongan durante meses o años, pueden afectar a amplias zonas y tener graves consecuencias medioambientales, sociales y económicas. Aunque siempre se han producido sequías, el cambio climático y las actividades humanas que no están adaptadas a las condiciones climáticas locales han agravado su frecuencia e impacto.

³ *Ibid.*

⁴ Véase, por ejemplo, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, «[Assessment Report on Land Degradation and Restoration](#)».

⁵ Véase la [Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África](#) (CLD), de 1994, artículo 1.

⁶ *Ibid.*

Aridez: fenómeno climático que se caracteriza por una escasez de agua⁷. Es un fenómeno a largo plazo que se mide mediante la comparación entre el suministro medio de agua a largo plazo (precipitaciones) y la demanda media de agua a largo plazo (evaporación y transpiración).

Desiertos: zonas hiperáridas y yermas con escasas precipitaciones y donde, por tanto, las condiciones son hostiles para la vida vegetal y animal.

3. Las causas de la desertificación son tanto las actividades humanas como el cambio climático.

- **Actividades humanas**. Sobreexplotación o uso ineficiente del agua, por ejemplo mediante técnicas deficientes de riego o reducciones del suministro general de agua en una zona, que puede ocasionar una pérdida de vegetación y, en última instancia, desertificación. El pastoreo excesivo y la deforestación⁸ pueden provocar desertificación porque ambos eliminan o dañan la vegetación que protege la tierra y la mantiene húmeda y fértil. Algunos estudios han detectado que el abandono de las tierras puede ser un factor que aumente su vulnerabilidad a la degradación de las tierras y la desertificación⁹. Por otro lado, la ausencia de actividades humanas también puede aportar beneficios como la recuperación de suelos, el aumento de la biodiversidad o la reforestación activa¹⁰.
- **Cambio climático**. Como están aumentando las temperaturas medias debido al cambio climático y como cada vez se producen con más frecuencia e intensidad

⁷ Atlas mundial de la desertificación, JRC, 2018.

⁸ El pastoreo excesivo se produce cuando los ganaderos tienen demasiado ganado en una superficie reducida o cuando lo mantienen en una zona demasiado tiempo. La deforestación a menudo está provocada por la tala de madera para leña o para liberar espacio para explotaciones agrarias o viviendas.

⁹ Véase Rubio, J. L. y Recatalá, L., «The relevance and consequences of Mediterranean desertification including security aspects», Centro de Investigaciones sobre Desertificación, Valencia, España, 2006, o Salvati, L. y Bajocco, S. «Land sensitivity to desertification across Italy: Past, present, and future», *Applied Geography* 31, 2011.

¹⁰ Rey Benayas, J. M., Martins, A., Nicolau, J. M. y Schulz, J. J., «Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences», *CABI Publishing*, 2007.

sequías y otros fenómenos meteorológicos graves por la misma causa (véase el **apartado 9**), tiende a aumentar la degradación de tierras secas (y, por tanto, la desertificación). Cuando la tierra está extremadamente seca, es susceptible a la erosión, inclusive durante inundaciones repentinas, en las que la capa superficial del suelo es arrastrada rápidamente, lo que degrada aún más la superficie terrestre¹¹.

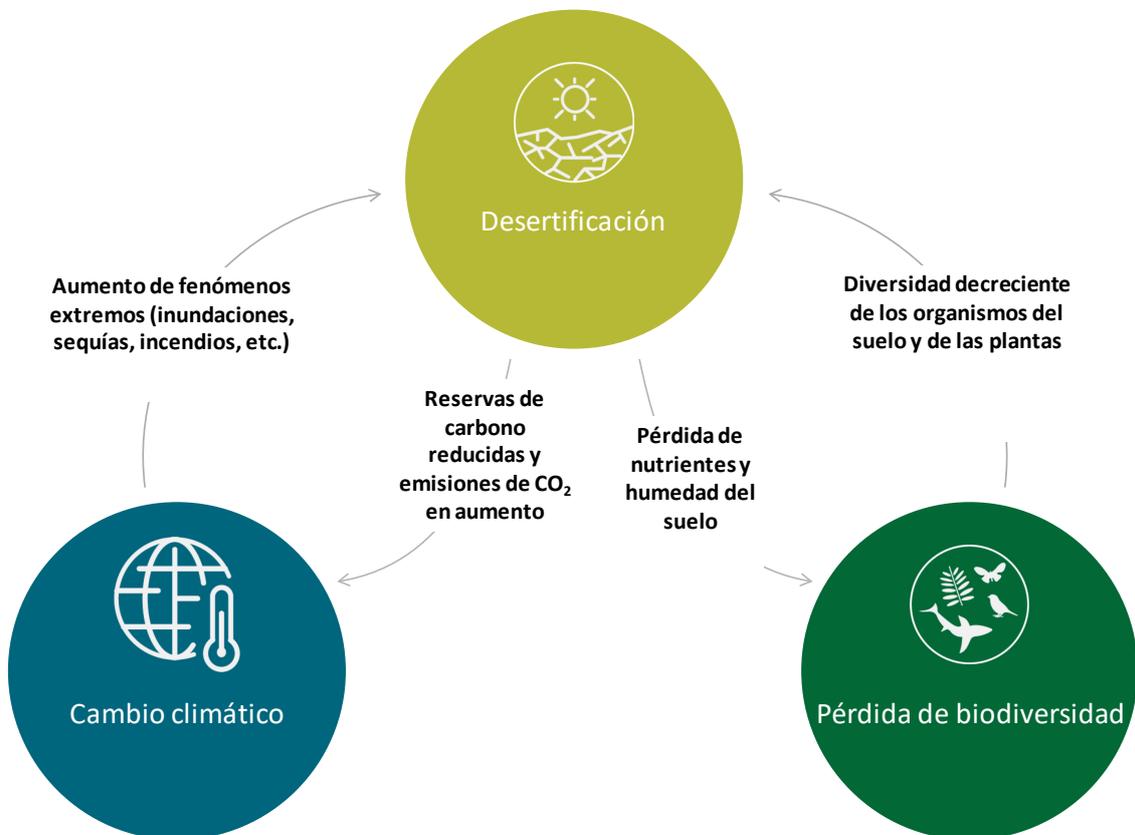
4. La desertificación, en cambio, también puede afectar al cambio climático y tiene un efecto negativo sobre el mismo.

- La degradación del suelo emite gases de efecto invernadero a la atmósfera, con el consiguiente riesgo de incrementar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad (véase la **ilustración 1**). La biomasa y las reservas de carbono del suelo pueden incorporarse a la atmósfera como resultado de los aumentos previstos de la intensidad de tormentas, incendios, degradación de las tierras y brotes de plagas¹².
- La restauración del suelo absorbe progresivamente gases de la atmósfera, lo que permite que crezcan árboles y vegetación. Estas plantas, a su vez, pueden absorber más carbono. En las zonas en las que el suelo está degradado, este proceso no se puede dar, por lo que no se absorbe carbono de la atmósfera.

¹¹ Véase el [Informe Especial n.º 25/2018 «Directiva sobre inundaciones: se ha avanzado en la evaluación de riesgos, pero es necesario mejorar la planificación y la ejecución»](#).

¹² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), «Global Warming of 1.5 °C», 2018, Approval Session, pp. 3-72; Settele, J. *et al.*, «Terrestrial and Inland Water Systems», *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, [Field, C. B., Barros, V. R., Dokken, D. J., Mach, K. J., Mastrandrea, M. D., Bilir, T. E., Chatterjee, M., Ebi, K. L., Estrada, Y. O., Genova, R. C., Girma, B., Kissel, E. S., Levy, A. N., MacCracken, S., Mastrandrea, P. R. y White, L. L. (eds.)]. Cambridge University Press, 2014, pp. 271-359.; Seidl, R. *et al.*, «Forest disturbances under climate change», *Nature Climate Change*, 7, 2017, pp. 395-402, 7 doi:10.1038/nclimate3303.

Ilustración 1 – Relación entre la desertificación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basado en World Resources Institute, [Ecosistemas y Bienestar Humano: Síntesis sobre Desertificación](#), 2005, p. 17.

5. En 2008, la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) realizó un estudio¹³ sobre desertificación en Europa meridional, central y oriental, que abarcaba 1,68 millones de km². En 2017 se llevó a cabo un estudio de seguimiento¹⁴ que empleaba la misma metodología. Esta investigación mostró que la cantidad de territorio con una sensibilidad alta o muy alta a la desertificación había aumentado en 177 000 km², aproximadamente una superficie

¹³ El estudio abarcó los siguientes territorios: Portugal, España, la región meridional de Francia, Italia, Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Albania, Grecia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Rumanía y Bulgaria.

¹⁴ Právělie, R., Patriche, C., Bandoca, G., «Quantification of land degradation sensitivity areas in Southern and Central Southeastern Europe. New results based on improving DISMED methodology with new climate data», *Catena – An Interdisciplinary Journal of Soil Science – Hydrology – Geomorphology focusing on Geoecology and Landscape Evolution*, n.º 158, 2017; pp. 309 a 320.

equivalente al tamaño de Grecia y Eslovaquia juntas, en menos de diez años (véase el recuadro 1).

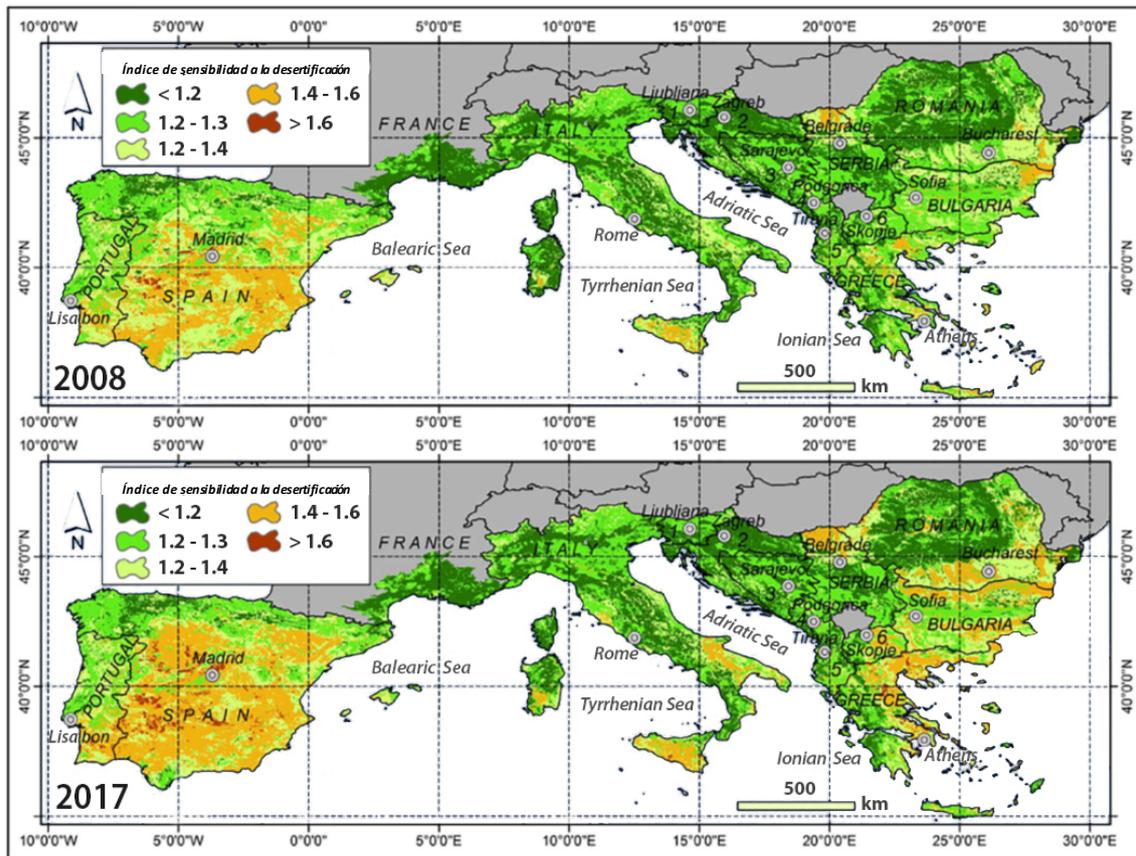
Recuadro 1 – Sensibilidad a la desertificación en Europa meridional, central y oriental, 2008 y 2017

	2008		2017		Diferencia entre 2008 y 2017	
	miles de km ²	%	miles de km ²	%	miles de km ²	%
Muy alta	10	1	28	2	+18	+1,1
Alta	224	13	383	23	+159	+9,5
Moderada	419	25	381	23	-38	-2,2
Baja	560	33	475	28	-85	-5,1
Muy baja	467	28	413	24	-54	-3,2
TOTAL	1 680	100	1 680	100	-	-

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de Právělie *et al.*, 2017.

6. Basándose en el estudio de seguimiento, la ilustración 2 muestra la situación de deterioro en Europa meridional y los Balcanes.

Ilustración 2 – Índice de sensibilidad a la desertificación en la UE¹⁵ en 2008 y 2017



Fuente: Prävãlie et al., 2017.

7. Chipre, que no estaba incluida en el estudio mencionado anteriormente, está especialmente afectada: los estudios han identificado que el 99 % del país es vulnerable a la desertificación¹⁶. El **anexo I** contiene mapas que muestran la susceptibilidad a la desertificación en los cinco Estados miembros visitados (véase el **apartado 26**).

¹⁵ Se empleó la misma metodología en ambos mapas, pero en el de 2017 se añadió otro índice adicional de calidad climática.

¹⁶ I.A.CO Environmental & Water Consultants, Chipre, 2008.

Los escenarios del cambio climático confirman la creciente vulnerabilidad de la UE a la desertificación

8. Las previsiones sobre el cambio climático en Europa muestran que el riesgo de desertificación está aumentando¹⁷. Existen semidesiertos cálidos en el sur de Europa, donde diversos estudios han detectado que se está produciendo una transformación del clima, pasando de templado a seco¹⁸. Este fenómeno ya se está extendiendo hacia el norte. Las pruebas científicas sugieren que las emisiones antropogénicas han aumentado considerablemente la probabilidad de años de sequía en la región mediterránea¹⁹.

9. Con el cambio climático, el agua cada vez es más escasa en partes de Europa, y distintos estudios han detectado que las sequías se producen cada vez con más frecuencia²⁰, lo que incrementa la vulnerabilidad a la desertificación. De acuerdo con los modelos de cambio climático utilizados por la Comisión, se prevé un incremento de las temperaturas de más de 2 °C en algunas regiones (como España) a finales de siglo. En el mismo período se prevé que las precipitaciones estivales disminuyan en un 50 % o más en el sur de Europa²¹. En su

¹⁷ [IPCC Fifth Assessment Report](#), Working Group III Report «Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change»; AEMA, [Climate Change Impacts and Vulnerability](#), 2016; Tribunal de Cuentas Europeo, [Análisis panorámico: Acción de la UE en materia de energía y cambio climático](#), apartado 117.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N., Vogt, J., «Is Europe at risk of desertification due to climate change?», *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018-9557, 2018 EGU General Assembly.

¹⁹ [IPCC, «Global Warming of 1.5°C», 2018, Approval Session, pp. 3-36; Gudmundsson, L. y Seneviratne, S. I., «Anthropogenic climate change affects meteorological drought risk in Europe», *Environmental Research Letters*, 11\(4\), 2016, 044005, doi:10.1088/1748-46 9326/11/4/044005; Gudmundsson, L., Seneviratne, S. I., y Zhang, X., 2017, «Anthropogenic climate change detected in European renewable freshwater resources», *Nature Climate Change*, 7, p. 813.](#)

²⁰ Véase, por ejemplo, Poljansek, K., Marin Ferrer, M., De Groeve, T., Clark, I., (Eds.), «Science for disaster risk management 2017: knowing better and losing less», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017, y http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm.

²¹ [Climate Impacts in Europe](#). The JRC PESETA II Project, 2014. JRC Scientific and Policy Reports. Datos de Dosio y Paruolo, 2011, y Dosio *et al.*, 2012.

informe de 2018²², el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) confirmó, con un nivel de confianza alto, que las temperaturas en días extremadamente calurosos en latitudes medias aumentarán hasta aproximadamente 3 °C con un calentamiento global de 1,5 °C y hasta aproximadamente 4 °C con un calentamiento global de 2 °C, y que el número de días calurosos se prevé que aumente en la mayoría de las regiones terrestres.

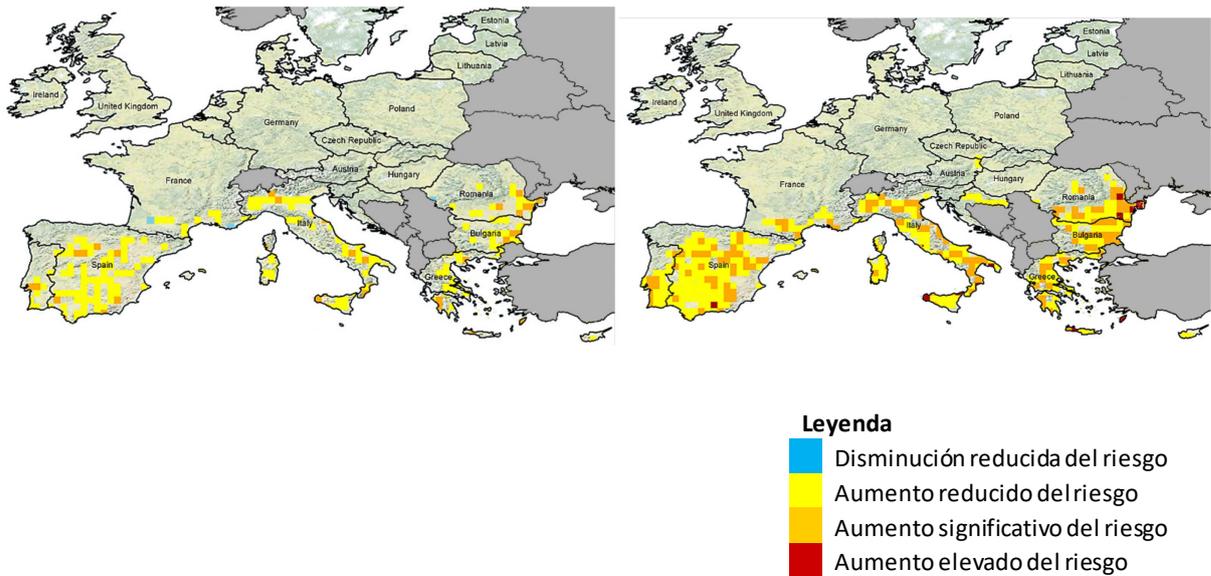
10. Los modelos utilizados por la Comisión también presentan previsiones sobre el riesgo de desertificación, que se espera que sea significativo especialmente en España, el sur de Italia, Portugal y zonas del sureste de Europa, en particular en Bulgaria, Grecia, Chipre y el delta del Danubio en Rumanía (véase la ***ilustración 3***). Otros estudios indican incrementos especialmente graves de la sequedad y una disminución de la disponibilidad de agua en el sur de Europa y el Mediterráneo al pasar de un calentamiento global de 1,5 °C a otro de 2 °C²³.

²² IPCC, «Global Warming of 1.5 °C», 2018, Summary of Policy Makers, p. 9.

²³ IPCC, «Global Warming of 1.5 °C», 2018, Approval Session, pp. 3-41 y pp. 3-142; Schleussner, C.-F. *et al.*, «Differential climate impacts for policy-relevant limits to global warming: The case of 1.5°C and 2°C», *Earth System Dynamics*, 7(2), 2016b, pp. 327-351, doi:10.5194/esd-7-327-2016; Lehner, F. *et al.*, «Projected drought risk in 1.5 °C and 2 °C warmer climates», *Geophysical Research Letters*, 44(14), 2017, pp. 7419-7428, doi:10.1002/2017GL074117; Wartenburger, R. *et al.*, «Changes in regional climate extremes as a function of global mean temperature: an interactive plotting framework», *Geoscientific Model Development*, 10, 2017, pp. 3609-3634, doi:10.5194/gmd-2017-33; Greve, P., Gudmundsson, L., y Seneviratne, S. I., «Regional scaling of annual mean precipitation and water availability with global temperature change», *Earth System Dynamics*, 9(1), 2018, pp. 227-240, doi:10.5194/esd-9-227-2018; Samaniego, L. *et al.*, «Anthropogenic warming exacerbates European soil moisture droughts», *Nature Climate Change*, 8(5), 2018, pp. 421-426, doi:10.1038/s41558-018-0138-5.

Ilustración 3 – Cambio previsto del riesgo de desertificación y el índice de aridez en 2071-2100 frente a 1981-2010

- Cambio previsto del riesgo de desertificación²⁴ en un escenario de 2,4 °C (RCP 4,5 – izquierda) y en un escenario de 4,3 °C (RCP 8,5 – derecha) en 2071-2100 en comparación con 1981-2010²⁵.

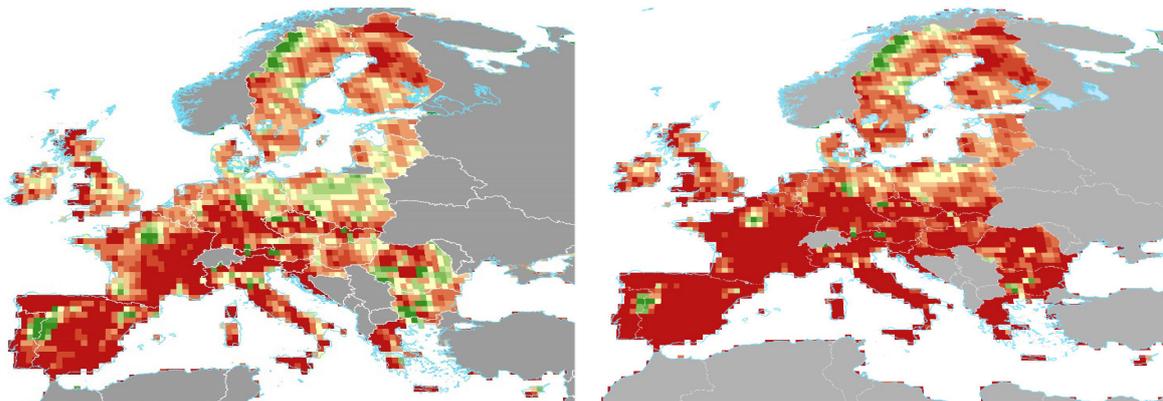


Fuente: Spinoni, J., Barbosa, P., Dosio, A., McCormick, N., Vogt, J., «Is Europe at risk of desertification due to climate change?», *Geophysical Research Abstracts Vol. 20*, 2018, EGU2018-9557, 2018 EGU General Assembly.

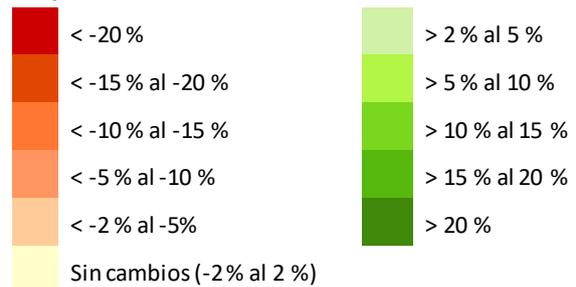
²⁴ Basado en distintos indicadores, como el índice de aridez de FAO-PNUMA, la clasificación climática de Köppen-Geiger y las zonas de vida de Holdridge.

²⁵ Las trayectorias de concentración representativas (RCP) son trayectorias de concentración de gases de efecto invernadero utilizadas por el IPCC. Para el período 2081-2100, se prevé que la RCP 4,5 dará lugar a un incremento de la temperatura del aire en superficie con respecto a la media del período 1850-1900 (preindustrial) que oscilará probablemente entre 1,7 y 3,2 °C (una media de 2,4 °C). Se prevé que la RCP 8,5 dé lugar a un incremento de la temperatura que oscilará probablemente entre 3,2 y 5,4 °C (una media de 4,3 °C).

- Cambio previsto del índice de aridez en un escenario de 2,4 °C (RCP 4,5 – izquierda) y en un escenario de 4,3 °C (RCP 8,5 – derecha) en 2071-2100 en comparación con 1981-2010.



Legenda



Fuente: Datos procesados por Jian-Sheng Ye, Lanzhou University, China, en la preparación del Atlas mundial de la desertificación, 2018, DOI:10.2760/06292. Datos de origen: Global Precipitation Climatology Centre y Climate Research Unit, University of East Anglia.

Fuente: Cherlet, M., Hutchinson, C., Reynolds, J., Hill, J., Sommer, S., von Maltitz, G. (Eds.), Atlas mundial de la desertificación, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018, p. 78.

Marco de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación

11. La Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD) es un acuerdo internacional por el que se crea un marco global de lucha contra la desertificación.

Se estableció en 1994, tras la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992²⁶. Se trata de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre los problemas del suelo que tiene por objeto combatir la degradación de las tierras y la desertificación, y proporciona una plataforma para la adaptación, la mitigación y la resiliencia. La CLD cuenta con 197 Partes, entre las que se encuentran la UE²⁷ y sus 28 Estados miembros, y su objetivo es trabajar conjuntamente para mejorar las condiciones de vida de la población de tierras secas, mantener y restaurar la productividad de la tierra, y mitigar los efectos de la desertificación y la sequía.

12. Las partes en la CLD pueden declararse voluntariamente «afectadas por la desertificación». Estos países deben diseñar y aplicar programas de acción nacionales para luchar contra la desertificación.

13. En 2015, las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible²⁸, en la que figura un compromiso de lograr todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS); en particular, el objetivo 15 consiste en «proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad», y establece la meta de «luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo» para 2030 (meta 15.3).

²⁶ La CLD es una de las tres Convenciones de Río, junto con el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

²⁷ Con arreglo a una [Decisión del Consejo de 9 de marzo de 1998](#), el Consejo adoptará la posición de la Comunidad en la CLD a propuesta de la Comisión, la cual, a su vez, será la responsable de representar a la Comunidad Europea en la CLD, de garantizar que el marco jurídico de la UE es compatible con la CLD y de supervisar que, al aplicar el Derecho de la UE, los Estados miembros cumplen las obligaciones que les incumben por ser la UE parte en la CLD.

²⁸ [Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible](#), adoptada el 25 de septiembre de 2015 por los Jefes de Estado y de Gobierno en una cumbre especial de las Naciones Unidas.

14. En 2017, la Convención adoptó su [marco estratégico para el período 2018-2030](#), que se centra en alcanzar la meta 15.3 de los ODS. La UE, en su calidad de Parte de la CLD, ha confirmado su compromiso de lograr la degradación neutra del suelo para 2030.

Lucha contra la desertificación en la UE

15. Aunque la UE no cuenta con una estrategia o un marco jurídico específico en materia de desertificación, algunos factores asociados a la misma figuran en otras estrategias o programas de gasto, como se muestra a continuación.

16. En septiembre de 2006, la Comisión adoptó una **Estrategia temática para la protección del suelo**²⁹, que subraya que los procesos de degradación del suelo pueden dar lugar a desertificación. Los objetivos de la Estrategia son garantizar un uso sostenible del suelo mediante la prevención de su degradación y la conservación de sus funciones, así como la restauración del suelo degradado para devolverle un nivel de funcionalidad que corresponda al menos a su utilización actual y prevista. La Estrategia temática para la protección del suelo de 2006 se apoya en cuatro pilares, a saber, sensibilización, integración con otras políticas, investigación y legislación: una propuesta de **Directiva marco sobre el suelo (DMS)**³⁰.

17. La propuesta de DMS impone a los Estados miembros la obligación de determinar las zonas en riesgo de degradación, fijar objetivos de protección del suelo y programar medidas para cumplir esos objetivos. La propuesta de Directiva también tenía el objetivo de contribuir a detener la desertificación resultante de la degradación y la pérdida de la biodiversidad del suelo. Sin embargo, durante casi ocho años, en el Consejo no se alcanzó una mayoría cualificada³¹ a favor de su adopción, y en abril de 2014, la Comisión retiró la propuesta.

²⁹ [COM\(2006\)231 final.](#)

³⁰ [COM\(2006\)232 final.](#)

³¹ En 2007, un bloque minoritario de cinco Estados miembros (Alemania, Francia, los Países Bajos, Austria y el Reino Unido) votaron en contra del proyecto de ley en el Consejo de Medio Ambiente. Los 22 Estados miembros restantes habían votado a favor de la propuesta. Véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-924_es.htm.

18. En abril de 2013, la Comisión adoptó la **estrategia de adaptación al cambio climático de la UE de 2013** para animar a los Estados miembros a tomar medidas de adaptación. La estrategia destaca la necesidad de que la UE adopte medidas para adaptarse a los inevitables impactos climáticos y sus costes económicos, medioambientales y sociales.

19. En noviembre de 2013, la UE adoptó el **Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente** con el objetivo de garantizar que, para 2020, «la tierra se gestione de una forma sostenible en la Unión, el suelo se proteja adecuadamente y sigan saneándose los lugares contaminados».

20. La **Estrategia de la UE en favor de los bosques** de 2013 pone de relieve que los bosques no solo son importantes para el desarrollo rural, sino también para el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. Los bosques desempeñan un papel importante en la lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras.

21. Varios fondos de la UE pueden emplearse para financiar medidas de lucha contra la desertificación:

- La aplicación de la política agrícola común (PAC), con sus componentes de desarrollo rural³², ecologización y condicionalidad³³, puede tener efectos positivos en los suelos

³² Regulado principalmente por el [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487), se trata de un fondo de ayuda a las zonas rurales para hacer frente a múltiples desafíos económicos, medioambientales y sociales.

³³ Regulado principalmente por el [Reglamento \(UE\) n.º 1307/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común (DO L 347 de 20.12.2013, p. 608).

La condicionalidad abarca las normas para prevenir la erosión del suelo, mantener la materia orgánica y la estructura del suelo, garantizar un nivel mínimo de mantenimiento, evitar el deterioro de los hábitats y proteger y gestionar el agua. La ecologización está vinculada a una serie de prácticas agrícolas sostenibles como el mantenimiento de pastos permanentes y la diversificación de cultivos, con un impacto positivo sobre las tierras.

agrícolas. No obstante, las prácticas agrícolas intensivas o insostenibles pueden dañar el suelo.

- Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos³⁴ están destinados a reducir los desequilibrios regionales en la UE. Entre sus objetivos temáticos cabe citar «la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos». Los proyectos de lucha contra la desertificación se pueden cofinanciar con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) o al Fondo de Cohesión, por ejemplo, si los Estados miembros identifican dicha necesidad.
- Existen otros instrumentos de financiación de la UE destinados a la lucha contra la desertificación, como los programas de investigación Séptimo Programa Marco y Horizonte 2020³⁵, el instrumento financiero para el medio ambiente LIFE³⁶ o el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea³⁷.

22. Aunque los programas de gasto de la UE aportan financiación para proyectos de lucha contra la desertificación, se desconoce el importe total de fondos de la UE previstos y utilizados para abordar este problema.

23. Dentro de la UE, el Consejo ha creado un grupo sobre desertificación³⁸ que prepara la posición de la UE en las negociaciones internacionales relacionadas con la desertificación y la

³⁴ Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos son un conjunto de cinco fondos independientes: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

³⁵ Programas de la UE de investigación e innovación para 2014-2020 (Horizonte 2020) y para 2007-2013 (Séptimo Programa Marco).

³⁶ FR: *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. Instrumento financiero de la UE de apoyo a proyectos relativos al medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la acción por el clima en toda la UE.

³⁷ Establecido para responder a las grandes catástrofes naturales y expresar la solidaridad europea a las regiones afectadas por catástrofes dentro de Europa. El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea se puede utilizar únicamente para restaurar los terrenos después de que ocurra una catástrofe natural, no para prevenir o mitigar un proceso que se pueda producir en el futuro.

³⁸ Grupo «Aspectos Internacionales del Medio Ambiente – Desertificación».

degradación de las tierras. Se trata del único foro periódico que debate cuestiones relativas a la CLD y a la desertificación en el ámbito de la UE.

24. Junto con el Consejo y otros servicios de la Comisión, la DG Medio Ambiente coordina la posición de la UE en los eventos de la CLD, como las Conferencias de Partes, que se celebran cada dos años. El papel del Centro Común de Investigación (JRC) es instrumental puesto que proporciona tanto información científica de referencia como a los participantes de la lista de expertos de la CLD. Otros servicios de la Comisión también pueden desempeñar un papel en el contexto de la lucha contra la desertificación en la UE, como se muestra en la **ilustración 4**. Asimismo, Eurostat emite un informe anual sobre los avances en la consecución de los ODS en el contexto de la UE en el que se figura una evaluación de indicadores sobre degradación de las tierras en virtud del ODS 15 (véase el **apartado 13**).

Ilustración 4 – Servicios de la Comisión que se ocupan de la desertificación en la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

25. Considerando que Europa está cada vez más afectada por la desertificación, la fiscalización del Tribunal examinó si se está combatiendo de manera eficaz y eficiente el riesgo de desertificación en la UE. En particular, el Tribunal evaluó si:

- la Comisión y los Estados miembros habían hecho un uso adecuado de los datos disponibles;
- la UE había tomado medidas para luchar contra la desertificación de forma coherente;
- los proyectos de lucha contra la desertificación en la UE habían tenido un impacto positivo;
- era probable que se lograra el compromiso de la UE con la degradación neutra del suelo para 2030.

26. El Tribunal llevó a cabo la fiscalización entre septiembre de 2017 y mayo de 2018 y recabó pruebas de auditoría de las siguientes fuentes:

- exámenes documentales y entrevistas con miembros del personal de cinco direcciones generales de la Comisión³⁹;
- visitas de auditoría a cinco Estados miembros que se declararon afectados por la desertificación: España, Italia, Chipre, Portugal y Rumanía, seleccionados por su vulnerabilidad a la desertificación, y para abarcar distintas condiciones climáticas, vegetación, actividades humanas y riesgos identificados. El Tribunal realizó entrevistas y analizó documentos estratégicos (incluidos los programas de desarrollo rural), procedimientos y datos;

³⁹ DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el Clima, DG Medio Ambiente Centro Común de Investigación y DG Investigación e Innovación.

- visitas a una muestra de 25 proyectos considerados por estos cinco Estados miembros pertinentes respecto de la desertificación y financiados o cofinanciados por la UE. Entre estos proyectos se contaban inversiones en riego, proyectos forestales, rotación de cultivos o restauración de muros secos o diques para evitar la erosión del suelo. El objetivo de las visitas a proyectos era valorar si habían tenido un impacto sostenible en la lucha contra la desertificación, pero no emitir un dictamen sobre su legalidad o regularidad. También se auditaron proyectos de investigación en técnicas para luchar contra la desertificación (véase el **anexo III**);
- reuniones con distintas partes interesadas, entre las que se cuenta el personal de la CLD, la AEMA y expertos académicos, para debatir enfoques estratégicos o técnicas de lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras en la UE y realizar un seguimiento de ello.

27. La fiscalización no abarcó la ocupación del suelo derivada de la urbanización y de otros desarrollos artificiales. Según la AEMA⁴⁰, entre 2006 y 2012, la ocupación anual del suelo en los 28 países de la UE fue de aproximadamente 850 km², es decir, menos del 0,1 % de la superficie total de la UE. Al plantear las preguntas de auditoría que figuran en el **apartado 25**, el Tribunal no evaluó el marco establecido por la CLD de lucha contra la desertificación.

OBSERVACIONES

Pese a que la Comisión y los Estados miembros recopilan datos relativos a la desertificación y a la degradación de las tierras, la Comisión no los utiliza adecuadamente

28. El Tribunal examinó el uso que hace la Comisión de los datos disponibles sobre desertificación y degradación de las tierras. La Comisión debe recopilar y analizar datos sobre la desertificación y los riesgos derivados de ella con la finalidad de decidir las medidas necesarias para resolver este problema y, posteriormente, aplicarlas. Estos datos deben ser suficientes, coherentes, fiables y actualizados y revisados periódicamente.

⁴⁰ Agencia Europea de Medio Ambiente, [indicadores de ocupación del suelo](#), mayo de 2018.

La Comisión y los Estados miembros recaban datos relativos a la desertificación

29. Un sistema clave empleado para supervisar los indicadores relativos a la desertificación y a la degradación de las tierras en la UE es el programa Copernicus de observación de la Tierra, coordinado y gestionado por la Comisión⁴¹. Este sistema emplea distintas tecnologías, desde satélites espaciales hasta sistemas de medición terrestres, marítimos y aéreos. Copernicus proporciona datos de forma abierta y gratuita en distintos ámbitos: atmósfera, mar, tierra, clima, emergencias y seguridad. Uno de sus componentes, el servicio de vigilancia terrestre de Copernicus, proporciona información geográfica acerca de la cobertura del suelo y variables relacionadas, como por ejemplo la cubierta vegetal y el ciclo del agua. En 2015, se lanzó otro satélite. Uno de sus objetivos es realizar un seguimiento de la desertificación⁴², pero todavía no hay información clara disponible al respecto (véase también el **apartado 39**).

30. La Comisión recopila información útil y pertinente sobre distintos elementos relacionados con el estado del suelo en la UE, entre la que figura información sobre los tres subindicadores de la CLD (véase el **apartado 38**).

31. El Centro Común de Investigación analizó la **productividad de la tierra** en un informe basado en las observaciones por satélite entre 1982 y 2010 utilizando datos de Copernicus⁴³. En la **ilustración 5**, que se basa en los datos completos más recientes publicados por la Comisión sobre la dinámica de la productividad de la tierra en la UE⁴⁴, se muestra que los

⁴¹ Aplicado en colaboración con los Estados miembros, la Agencia Espacial Europea, la Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos, el Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Medio Plazo, las agencias de la UE y Mercator Océan.

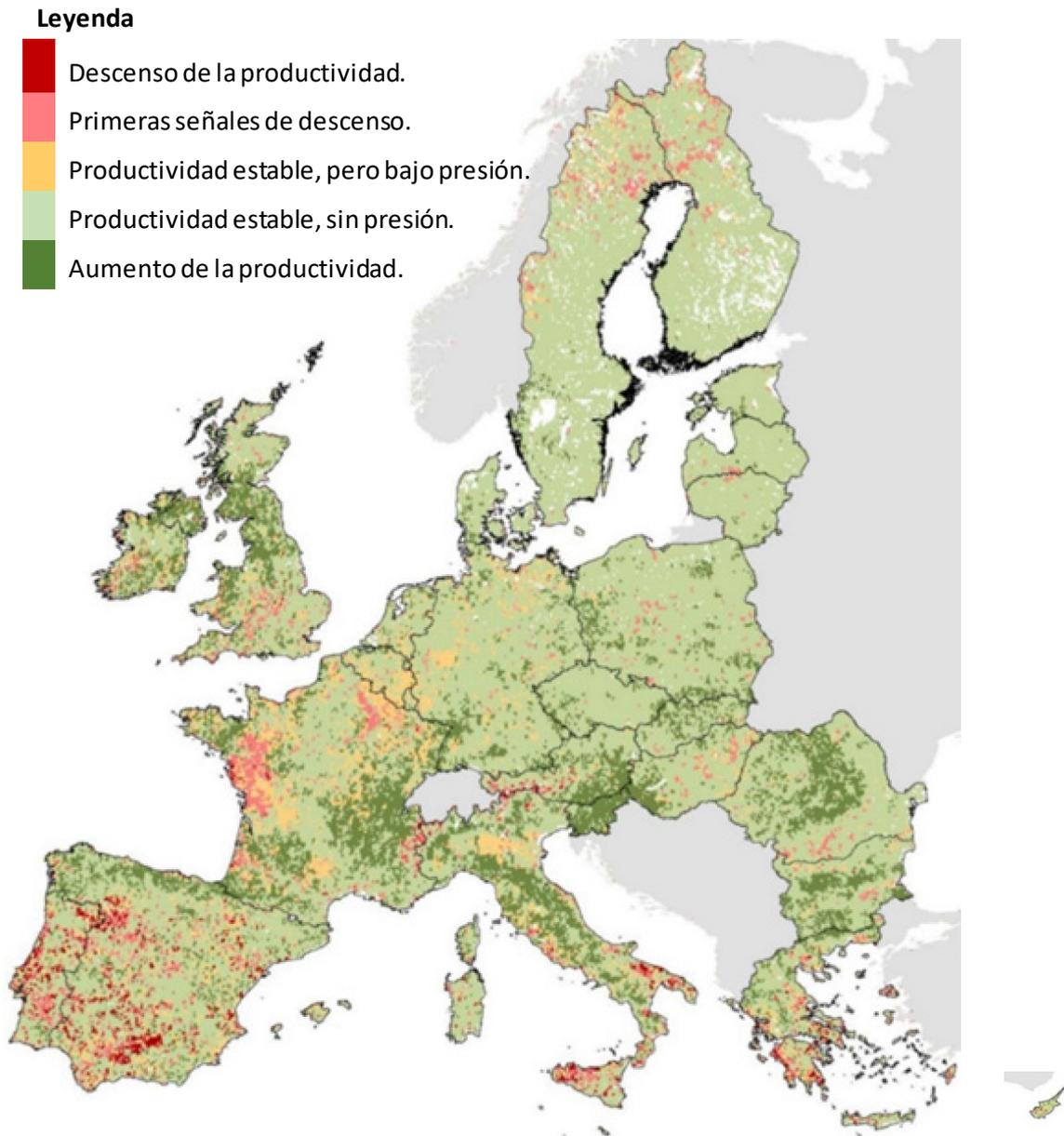
⁴² Satélite Sentinel-2A, véase <http://www.copernicus.eu/main/sentinel-2a-orbit>

⁴³ Cherlet, M., Ivits, E., Sommer, S., Tóth, G., Jones, A., Montanarella, L., Belward, A., «Land Productivity Dynamics in Europe, Towards a Valuation of Land Degradation in the EU», Centro Común de Investigación, Instituto de Medio Ambiente y Sostenibilidad, Unidad de Gestión del Territorio, 2013.

⁴⁴ El informe estima que el 85,1 % de la superficie total de la UE no está afectado actualmente por un descenso de la productividad de la tierra, el 5,6 % muestra las primeras señales de estarlo, y el 1,5 % está afectado.

países mediterráneos cálidos y secos están más expuestos a un descenso de la productividad de la tierra.

Ilustración 5 – Dinámica de productividad de la tierra en Europa (1982-2010)



Fuente: JRC (2012).

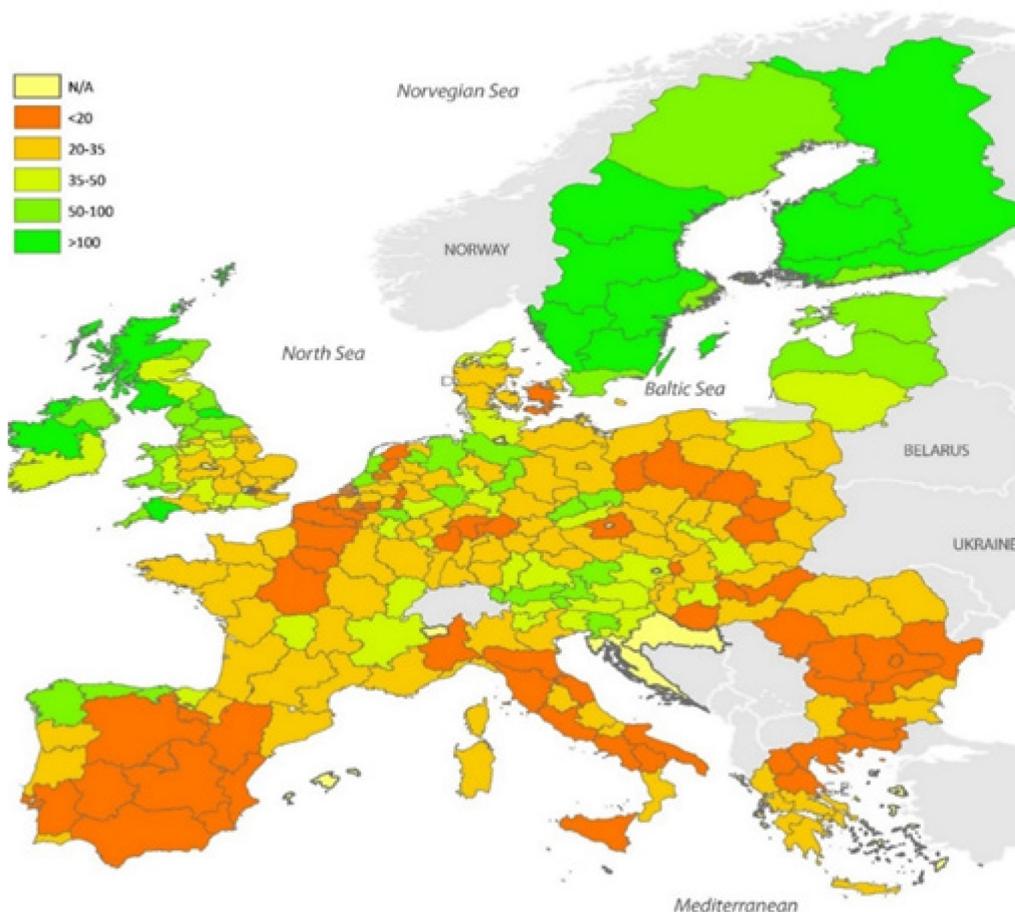
32. La Comisión realiza un seguimiento del **carbono orgánico en el suelo** a través de la plataforma polivalente de la Encuesta sobre el estado y la dinámica de cambios en los usos y

las cubiertas del suelo ([LUCAS](#))⁴⁵, análisis normalizado trienal de las propiedades de la capa superficial del suelo en la UE, llevado a cabo por el JRC. De acuerdo con la AEMA, «los suelos en Europa, de media, tienen más posibilidades de estar acumulando carbono. Los suelos de pastos y bosques son un sumidero de carbono [...] mientras que los suelos de las superficies cultivables son una fuente menor de carbono»⁴⁶. En la ***ilustración 6*** se muestra que existe una correlación entre las zonas con riesgo de desertificación de Grecia, España, Italia, Portugal y Rumanía y un nivel bajo de carbono orgánico en el suelo.

⁴⁵ LUCAS 2015 ofreció observaciones de más de 270 000 puntos de los 28 Estados miembros de la UE. La Encuesta LUCAS de 2018 (en la que figuran más de 240 000 puntos y aproximadamente 99 000 interpretaciones de fotografías) se inició en marzo de 2018 y sus resultados estarán disponibles en 2019.

⁴⁶ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-organic-carbon-1/assessment>. Las mayores emisiones de CO₂ de los suelos proceden de la conversión (drenaje) de suelos orgánicos.

Ilustración 6 – LUCAS – Carbono orgánico en el suelo en la UE – 2015 (g/kg)



Fuente: JRC (2018).

33. La **cobertura del suelo y los cambios en la cobertura del suelo** en la UE se supervisan periódicamente a través del programa de la Comisión de Coordinación e Investigación de la Información sobre el Medio Ambiente (CORINE)⁴⁷, un componente de Copernicus gestionado por la AEMA. Cada seis años desde 2000 se han obtenido conjuntos de datos relevantes de CORINE, el último de los cuales data de 2012. En conjunto, las tierras agrícolas y los bosques ocupan el 85 % de la superficie de la EU⁴⁸.

⁴⁷ CORINE se basa en el análisis de imágenes por satélite y cartografía 44 clases de usos del suelo, agrupados en cinco categorías principales: superficies artificiales, zonas agrícolas, bosques y zonas seminaturales, humedales y masas de agua.

⁴⁸ Véase [CAP context indicators 2014-2020 report, 2017 update](#).

34. Si bien la Comisión recoge y compila periódicamente datos adicionales sobre distintos factores relacionados con la desertificación en la UE, como la erosión del suelo, las sequías, el agua o los incendios forestales, como se describe en el [anexo II](#), no los utiliza para valorar el alcance de la desertificación y la degradación de las tierras.

35. En 1992, las Naciones Unidas⁴⁹ publicaron por primera vez un [Atlas Mundial de la Desertificación](#), que actualizaron posteriormente en 1997. La Comisión asumió la publicación del Atlas y publicó una tercera versión en 2018. El Atlas contiene mapas de factores que pueden dar lugar a desertificación, como la erosión del suelo, la salinización, la urbanización y la migración. El nuevo Atlas presenta mapas y datos sobre distintas interacciones entre el ser humano y su entorno relacionadas con la degradación de las tierras, pero no contiene ningún mapa específico sobre desertificación. La Comisión considera que la desertificación no se puede cartografiar fácilmente porque es un proceso muy complejo que, según distintos estudios, está desencadenado por muchos factores diferentes⁵⁰.

36. Los Estados miembros visitados han elaborado mapas sobre el riesgo de desertificación (véase el [anexo I](#)). Sin embargo, dado que estos mapas no se han actualizado periódicamente y no se pueden comparar, porque emplean distintos indicadores y códigos de colores, no pueden proporcionar una visión global sobre la desertificación en la UE.

37. Los Estados miembros visitados también controlaban factores asociados a la desertificación y la degradación de las tierras como el agua o las sequías, o realizaban un seguimiento de las precipitaciones. En relación con los mecanismos de recopilación de datos sobre el suelo, el Tribunal constató que:

- España, Italia y Rumanía tenían sus propios sistemas que proporcionaban datos más específicos sobre el suelo pero que, en cierta medida, se solapaban con los propios mecanismos de recopilación de la UE. Los datos nacionales sobre el suelo eran

⁴⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Cherlet, M., Zdruli, P., Zucca, C., «Desertification: Mapping Constraints and Challenges; Encyclopedia of Soil Science», Third Edition, Taylor & Francis, 2017.

incompletos, no se recopilaban e interpretaban con regularidad y no siempre eran fiables⁵¹.

- Chipre y Portugal se basaban exclusivamente en la plataforma LUCAS de la Comisión para recopilar datos sobre el suelo.

No se ha acordado una metodología común para evaluar la desertificación y la degradación de las tierras en la UE

38. La desertificación y la degradación de las tierras son fenómenos complejos en los que inciden muchos factores interdependientes, y no existe un consenso científico sobre la forma de abordar estos factores. Sin embargo, se pueden emplear los indicadores indirectos para detectar el deterioro del estado de la tierra. Existen varios indicadores indirectos, pero la CLD recomienda el uso de tres subindicadores para abordar la degradación de las tierras: la productividad de la tierra, el carbono orgánico en el suelo, la cobertura del suelo y los cambios en la cobertura del suelo⁵².

39. La Comisión y los Estados miembros no han acordado una metodología para la recopilación de los indicadores disponibles para elaborar una evaluación completa de la desertificación y la degradación de las tierras en la UE, lo cual dificulta la comparación del alcance de la desertificación en los distintos Estados miembros de la UE.

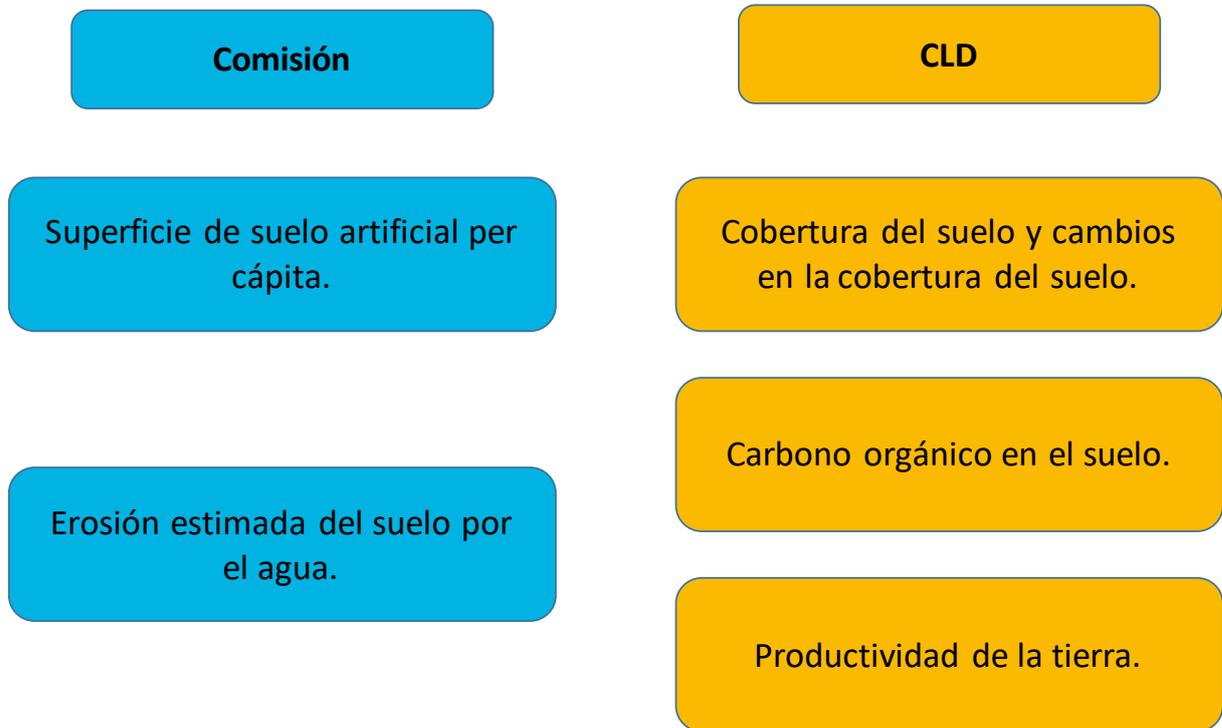
40. En el informe de seguimiento de la consecución de los ODS en el contexto de la UE, la Comisión utiliza dos indicadores de degradación de las tierras que se ajustan parcialmente a los indicadores de la CLD: superficie de suelo artificial per cápita y erosión estimada del suelo por el agua (véase el **recuadro 2**). Existen muchas más características de la degradación de las tierras que no están cubiertas por estos indicadores, como el carbono orgánico en el suelo, la productividad de la tierra, la salinización o la contaminación. La Comisión dispone

⁵¹ En su [informe de 2012 sobre el estado del suelo en Europa](#), el JRC observaba que la cartografía del suelo de los Estados miembros era insuficiente para las necesidades vigentes y que las diferencias existentes entre los distintos conjuntos de datos nacionales dificultaban la realización de análisis transfronterizos.

⁵² Otros ejemplos son la salinización y la contaminación.

de más información acerca de otros indicadores pertinentes de este tipo (véanse los **apartados 30 y 34**), pero no se utiliza para evaluar la degradación de las tierras en la UE.

Recuadro 2 – Comparación de los indicadores de la Comisión y de la CLD para la degradación de las tierras



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la CLD y de Eurostat.

La UE está tomando medidas para luchar contra la desertificación, pero de manera no del todo coherente

41. El Tribunal examinó si la UE está tomando medidas para luchar contra la desertificación de manera coherente. Estas medidas requieren una estructura de gobernanza coherente y un buen plan a largo plazo para mitigar el riesgo de las decisiones de escasa rentabilidad y evitar las medidas fragmentadas y descoordinadas.

42. El marco de la CLD y su aplicación en la UE se describen en el **recuadro 2**.

Recuadro 2 – Marco de la CLD en la UE

En el marco de la CLD, todas las Partes que se declararon afectadas por la desertificación deben elaborar programas de acción nacionales. Dado que la UE no se ha declarado afectada por la desertificación, no existe ningún programa de acción vigente en su territorio de lucha contra la misma. Trece Estados miembros han declarado en el marco de la CLD que están afectados por la desertificación basándose en sus propias autoevaluaciones: Bulgaria, Grecia, España, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Hungría, Malta, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. Entre ellos se encuentran siete de los ocho Estados miembros ribereños del Mediterráneo.

Los programas de acción nacionales de los Estados miembros abarcan muchos sectores como la agricultura, la silvicultura y la gestión del agua. Algunos ejemplos de medidas incluidas en los programas de acción nacionales son: la promoción de actividades de investigación, los planes de contingencia para situaciones de sequía, la reforestación, la construcción de terrazas para evitar los deslizamientos de tierras y los sistemas mejorados de alerta temprana.

En relación con los trece Estados miembros que se han declarado afectados por la desertificación, y sobre la base de la información a disposición del público:

- Los programas de acción nacionales de cinco Estados miembros están publicados en el [sitio web de la CLD](#)⁵³. Con respecto a los otros ocho Estados miembros, el Tribunal tiene conocimiento de que otros dos tienen un programa de acción nacional⁵⁴. Los programas de acción nacionales publicados tienen actualmente más de 10 años de antigüedad. En el caso de Portugal, el programa de acción nacional actualizado en 2014 no se ha publicado todavía.

- Chipre tiene un programa de acción nacional, elaborado en 2008, que nunca llegó a ser aprobado oficialmente por el Consejo de Ministros nacional y no ha sido entregado a la CLD.

Basándose en la limitada información disponible, la Comisión considera que los programas de acción nacionales de los Estados miembros para luchar contra la desertificación carecían de eficacia, puesto que no estaban plenamente integrados en los procesos nacionales de planificación, no disponían de

⁵³ Grecia (PAN 2001), España (PAN 2008), Italia (PAN 2000), Portugal (PAN 1999) y Rumanía (PAN 2000).

⁵⁴ Bulgaria y Eslovaquia.

la suficiente capacidad ni contaban con los recursos financieros ni técnicos suficientes para aplicarlos⁵⁵. La revisión del Tribunal confirmó esta evaluación.

No existe una legislación específica sobre desertificación y suelo para la UE

43. Como se describe en el **apartado 16**, la **Estrategia temática para la protección del suelo de la UE** de 2006 incluía una propuesta de **Directiva marco sobre el suelo (DMS)**. Uno de los objetivos de la propuesta de Directiva era contribuir a detener la desertificación resultante de la degradación y la pérdida de la biodiversidad del suelo. La propuesta legislativa no logró la mayoría en el Consejo y la Comisión la retiró en 2014. Por tanto, mientras otros recursos medioambientales vitales como el aire y el agua están regulados por distintas directivas y reglamentos de la UE, no existe una legislación integrada de la UE similar en materia de suelo.

44. Un estudio reciente llegó a la conclusión de que la retirada de la propuesta de DMS fue una oportunidad perdida de crear una visión y una comprensión común acerca de la protección del suelo en la UE⁵⁶. El mismo estudio confirmó que, aunque no existe una legislación de protección del suelo global para la UE, la legislación nacional de protección del suelo, cuando existe, no había logrado evitar la desertificación y la degradación del suelo en la UE.

Las estrategias, las políticas y los programas de gasto de la UE contribuyen a la lucha contra la desertificación, pero no se centran específicamente en la misma

45. No existe ninguna estrategia específica de la UE para abordar la desertificación y la degradación de las tierras. Aparecen referencias a la desertificación dispersas en distintas

⁵⁵ Abril de 2018, reiterating their [2008 findings on desertification to the United Nations](#).

⁵⁶ Wunder, S., Kaphengst, T., Freluh-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., «Implementing SDG target 15.3 on «Land Degradation Neutrality» – Development of an indicator based on land use changes and soil values», Ecologic Institute, Berlín, on behalf of the German Environment Agency, 2018.

estrategias, políticas y programas de gasto de la UE, de los cuales los más importantes para la desertificación son la PAC y la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE.

46. Aunque la **PAC** tiene potencial para desempeñar un papel importante en la lucha contra la desertificación, el Tribunal observó las siguientes limitaciones:

- De acuerdo con la AEMA, los **pagos directos** pueden provocar la intensificación de la agricultura, lo que a su vez conduce a la pérdida de materia orgánica del suelo, a la reducción de la retención de agua del suelo y a los cambios de uso del suelo⁵⁷.
- Las disposiciones sobre **condicionalidad** contienen tres buenas condiciones agrarias y medioambientales para la prevención de la degradación del suelo, en particular, las relativas a la cobertura mínima del suelo, la gestión de las tierras para limitar la erosión y el mantenimiento de la materia orgánica del suelo. De acuerdo con la AEMA, la condicionalidad puede contribuir al mantenimiento de los niveles de materia orgánica del suelo y a la protección del suelo de la erosión⁵⁸. Sin embargo, aunque no llega a una conclusión específica sobre el efecto de la condicionalidad en la degradación del suelo, el Informe Especial n.º 26/2016 del Tribunal constató que la información disponible no permitía a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia global de la condicionalidad⁵⁹. Otro informe indicó que no se pueden cuantificar sus efectos medioambientales⁶⁰.
- La **ecologización** carece de una lógica de intervención plenamente desarrollada con objetivos ambiciosos y definidos con claridad. Su presupuesto no está directamente ligado a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos por parte de

⁵⁷ Véase el [Informe de la AEMA n.º 8/2016 «The direct and indirect impacts of EU policies on land»](#), p. 11 y p. 66.

⁵⁸ Véase el [Informe de la AEMA n.º 8/2016 «The direct and indirect impacts of EU policies on land»](#), p. 66.

⁵⁹ Véase el [Informe Especial n.º 26/2016: «El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada»](#).

⁶⁰ [Swedish Board of Agriculture, Environmental Effects of Cross-Compliance, 2011.](#)

la política. Además, según la situación individual de los agricultores y sus tierras agrícolas, existen varias excepciones a las normas de ecologización⁶¹. En su informe de 2017, el Tribunal llegó a la conclusión de que es improbable que la ecologización, tal como se aplica actualmente, aporte beneficios significativos para el medio ambiente y el clima⁶². Las estadísticas publicadas por la Comisión en 2018⁶³ indican que la proporción de superficie agrícola utilizada sujeta, como mínimo, a una obligación de ecologización en los Estados miembros afectados por el riesgo de desertificación, como Grecia, Croacia, Italia, Malta, Portugal o Rumanía, era tan solo del 50 %, aproximadamente, o menos⁶⁴.

- De acuerdo con la Comisión, los **programas de desarrollo rural** (PDR) de los Estados miembros afectados por la desertificación reconocen la desertificación o degradación de las tierras como un riesgo. El Tribunal examinó cinco PDR nacionales y dos regionales⁶⁵, de los cuales:
 - todos ellos incluían medidas⁶⁶ que pueden contribuir a luchar contra la desertificación o la degradación de las tierras, como las agroambientales y climáticas, ayuda para zonas con limitaciones naturales, medidas forestales o inversiones en riego;

⁶¹ Por ejemplo: pequeños agricultores, agricultores ecológicos o agricultores con grandes proporciones de pastos. Véase https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en.

⁶² Véase el [Informe Especial n.º 21/2017 — «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental»](#), apartados 26 a 57.

⁶³ Informe de la Comisión «[Green Direct Payments](#)», 2018, basado en datos de 2015.

⁶⁴ Es posible que las tierras cubiertas por las obligaciones de ecologización sean menores porque, incluso si se aplicaran tales obligaciones solo a una única parcela, independientemente de su tamaño, seguiría estando incluida en el indicador la superficie de toda la explotación.

⁶⁵ El Tribunal examinó los PDR de los cinco Estados que visitó, así como los PDR regionales de Andalucía (España) y Sicilia (Italia).

⁶⁶ Estas medidas, en general, se concibieron en el marco de la siguiente prioridad de los PDR: «restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura».

- tan solo uno de los PDR contenía un paquete específico contra la desertificación, pero estaba mal concebido (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3 – Ejemplo de medida ineficaz de lucha contra la desertificación

El Programa de Desarrollo Rural de Rumanía de 2014-2020 contiene un paquete agroambiental centrado específicamente en la lucha contra los problemas de desertificación en Rumanía. El paquete está abierto a los agricultores de las zonas seleccionadas con un alto riesgo de desertificación. El importe de la ayuda es de 125 euros por hectárea. Para recibirlo, los agricultores deben comprometerse a plantar cultivos resistentes a la sequía, a practicar la rotación de cultivos y a mantener el laboreo al mínimo. Solo pueden beneficiarse los agricultores con menos de 10 hectáreas de superficie cultivable.

El paquete contiene una serie de características que podrían ser beneficiosas para la tierra, pero ha sido mal concebido. El importe de ayuda disponible no constituye una justificación económica suficiente para que estos agricultores con menos de 10 hectáreas cumplan con los exigentes requisitos de la medida. Como resultado, los beneficiarios subvencionables no solicitaron el paquete de desertificación y, por tanto, no se realizaron pagos.

47. La protección del suelo es una característica de la propuesta de la Comisión para la próxima PAC⁶⁷, que propone distintas normas relacionadas con la protección del suelo y la calidad. La propuesta también establece posibles indicadores de resultados⁶⁸ e indicadores de impacto en materia de protección del suelo para los informes de los Estados miembros. Estas características propuestas de la nueva PAC tienen el potencial de proporcionar mejores incentivos para que los agricultores cuiden el suelo de forma adecuada en la UE. Estas propuestas siguen siendo objeto de debate. Por tanto, es demasiado pronto para evaluar cómo podrían funcionar en la práctica las disposiciones propuestas.

⁶⁷ COM(2018) 392 final de 1 de junio de 2018, [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común](#).

⁶⁸ Entre los indicadores de resultados propuestos figuran el almacenamiento de carbono en suelos y en biomasa (R14), la mejora de suelos (R18) y la gestión sostenible de los nutrientes (R21).

48. La **Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE** de 2013 reconoce la importancia de luchar contra la desertificación como una de las acciones de adaptación al cambio climático que se apoyarán. Se anima a los Estados miembros a que elaboren sus propias estrategias nacionales. Utilizando la documentación disponible en la Comisión, el Tribunal constató que de los trece Estados miembros que se declararon afectados por la desertificación (véase el **cuadro 2**), en noviembre de 2018:

- ocho habían incluido acciones específicas contra la desertificación en sus estrategias de adaptación al cambio climático, entre los que se encontraban los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal⁶⁹;
- dos (Hungría y Eslovenia) no mencionaban la desertificación en sus estrategias de adaptación;
- tres (Bulgaria, Croacia y Letonia) no habían establecido todavía estrategias de adaptación al cambio climático.

49. Los Estados miembros aplican estas estrategias, pero la Comisión no dispone actualmente de información completa del ámbito de la UE sobre los resultados de su aplicación. En 2016, la Comisión lanzó una evaluación de la estrategia de adaptación de la UE para examinar su aplicación y resultados, según lo previsto se finalizará al final de 2018.

50. Existen otras políticas y programas de gasto de la UE relevantes en materia de desertificación, pero su impacto no ha sido documentado (como se explica a continuación).

51. **Fondos regionales:** El FEDER y el Fondo de Cohesión pueden financiar inversiones en infraestructura para la adaptación al cambio climático. Las inversiones en presas y sistemas de riego son las más pertinentes para la desertificación y la degradación de las tierras. Su impacto en la tierra es mixto (véanse los **apartados 62 a 63**). Según la AEMA, el impacto de los proyectos del FEDER en la tierra puede ser muy diverso; algunas inversiones, como las destinadas al transporte terrestre, pueden agravar las tendencias de expansión y ocupación

⁶⁹ Algunos Estados miembros incorporaron la desertificación en su estrategia de lucha contra el cambio climático haciendo referencia a sus programas de acción nacionales.

del suelo⁷⁰. Además, el Fondo de Solidaridad de la UE se ha empleado para rehabilitar terrenos después de situaciones de emergencia que aumentan el riesgo de desertificación, como las sequías y los incendios forestales.

52. Investigación de la UE: Varios proyectos de investigación relacionados directa o indirectamente con la desertificación⁷¹ se han financiado con cargo a programas marco de investigación de la UE. Estos se centran principalmente en comprender el fenómeno de la desertificación, desarrollar indicadores para supervisar la desertificación o apoyar medidas coordinadas de sensibilización. Sin embargo, ni los Estados miembros ni la Comisión han aprovechado eficazmente los resultados de la investigación para evaluar el alcance de la desertificación y desarrollar un sistema eficaz de supervisión o una estrategia relacionada.

53. Agua: Con arreglo a la Directiva marco sobre el agua, la escasez de agua es un aspecto de la gestión hidrológica integrada; por eso su objetivo global es lograr un buen estado de las aguas en Europa en 2015. En mayo de 2018, la Comisión propuso un proyecto de Reglamento sobre la reutilización del agua que se centraba en la reutilización de las aguas residuales tratadas para el riego agrícola. Garantizar la disponibilidad de agua suficiente y de buena calidad es un reto importante en la lucha contra la desertificación.

54. Silvicultura: La estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal de 2013 no es jurídicamente vinculante. Los cinco Estados miembros visitados por el Tribunal contaban con legislación nacional en materia forestal. Los programas nacionales en materia forestal y las prácticas forestales sostenibles tienen efectos positivos sobre el suelo. La UE apoya algunas medidas forestales en el marco de la política de desarrollo rural que también pueden tener un impacto positivo sobre la desertificación.

55. Varios servicios de la Comisión (véase el **apartado 24**) cooperan puntualmente en materia de desertificación. En 2015, la Comisión creó un grupo de expertos en protección del suelo para estudiar, junto con los Estados miembros, cómo se podrían resolver los

⁷⁰ Véase el [Informe de la AEMA n.º 8/2016 «The direct and indirect impacts of EU policies on land»](#).

⁷¹ Por ejemplo, LEDDRA, PRACTICE, RECARE o BIODESERT.

problemas de calidad del suelo desde un enfoque selectivo y proporcionado basado en el riesgo dentro de un marco jurídicamente vinculante⁷².

56. Por tanto, existen varias estrategias, planes de acción y programas de gasto nacionales y de la UE que son pertinentes para luchar contra la desertificación, pero que no se centran específicamente en esta cuestión.

Los proyectos relativos a la desertificación financiados por la UE pueden tener un impacto positivo, pero no existe información pertinente sobre sus resultados

57. El Tribunal evaluó si los proyectos de lucha contra la desertificación en la UE habían tenido un impacto positivo, para lo cual deben responder a las necesidades pertinentes y ser sostenibles tanto desde el punto de vista medioambiental como financiero. La información sobre resultados en cuanto a la eficacia y la eficiencia del gasto es útil para evaluar lo que se ha logrado con el presupuesto de la UE.

58. Diversos estudios han demostrado que rehabilitar las tierras degradadas, en general, resulta más costoso que prevenir la desertificación y la degradación de las tierras⁷³. Los proyectos relacionados con la desertificación también deben ser oportunos, puesto que las medidas tardías pueden llegar a ser más costosas o incluso inútiles para prevenir consecuencias negativas irreversibles sobre la tierra.

59. No existe información exhaustiva sobre el gasto real o previsto en proyectos regionales, nacionales o de la UE relativos a la desertificación. No hay datos sobre el número de proyectos de este tipo existentes en la UE. El Tribunal seleccionó una muestra ilustrativa de

⁷² http://ec.europa.eu/environment/soil/process_en.htm

⁷³ Nkonya, E., Mirzabaev, A., y von Braun, J., «Economics of Land Degradation and Improvement: An Introduction and Overview», «Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development», 2016, pp. 24 a 26; Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, «Thematic assessment of land degradation and restoration», marzo de 2018.

25 proyectos (véase el **apartado 26**) de las listas entregadas por los cinco Estados miembros visitados que identificaron como pertinentes para la desertificación⁷⁴.

Los proyectos de la UE pueden tener un impacto positivo en la lucha contra la desertificación

60. En su muestra, el Tribunal identificó dos proyectos con resultados especialmente satisfactorios que se consideraron ejemplos de buena práctica. Previamente estos proyectos habían permitido el enriquecimiento del suelo no productivo y la protección frente a la degradación de las tierras. Además de luchar contra la desertificación, reducir la erosión y mejorar la condición de la tierra, estos proyectos beneficiaban económicamente a los destinatarios o contribuían a la biodiversidad (véase el **recuadro 4**).

⁷⁴ Los Estados miembros visitados tuvieron dificultades para elaborar una lista de proyectos relacionados con la desertificación destinados a la auditoría del Tribunal porque no contaban con una política específica que los relacionara. En general, no consideraban que los proyectos estuvieran dedicados a la desertificación, sino que trataban este problema de forma bastante indirecta.

Recuadro 4 – Buenas prácticas: proyectos pertinentes para la desertificación

Un proyecto cofinanciado por el FEDER en Sicilia, Italia, tenía como finalidad la lucha contra la desertificación mediante la estabilización de taludes, el enriquecimiento del suelo y la mejora del drenaje. También contribuyó al crecimiento de vegetación adaptada a las condiciones climáticas locales. El proyecto contribuyó a reducir la erosión superficial, aumentar la biodiversidad y mejorar las condiciones de la tierra.

Mejora de las condiciones del suelo en Italia (Sicilia)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Un proyecto cofinanciado por el Feader en Portugal permitió obtener beneficios económicos de un suelo que no era productivo anteriormente. Se plantó un pinar en una zona de suelo arenoso. Se enriqueció el suelo con materia orgánica y se utilizaron métodos de control de la vegetación y riego que no implicaban arado. El proyecto mejoró la productividad de la tierra y al mismo tiempo protegió el suelo de la erosión eólica.

Deforestación en Portugal

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Pero existen dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo

61. La inversión en riego era el tipo de proyecto más común de la muestra del Tribunal (diez de los veinticinco proyectos, de los cuales nueve estaban cofinanciados por el Feader).

Distintos estudios muestran que ese tipo de proyectos tienen un impacto mixto en la desertificación y en la degradación de las tierras⁷⁵.

62. Por otro lado, el riego puede aumentar la rentabilidad de la tierra: puede incrementar el rendimiento de los cultivos (especialmente a corto plazo), aumentar las tierras disponibles para la agricultura y mejorar la resistencia a la sequía. El Tribunal observó todos estos efectos positivos en los proyectos de su muestra.

63. Por otro lado, el riego puede provocar problemas de sostenibilidad: el agotamiento de los recursos hídricos, la contaminación de las aguas subterráneas, el aumento de la erosión del suelo o del riesgo de salinización⁷⁶ y la reducción de la fertilidad del suelo. Para resolver estos problemas, en los Reglamentos del Feader se exige que los proyectos de riego cumplan condiciones específicas de sostenibilidad medioambiental si van a ser cofinanciados⁷⁷. El **recuadro 5** describe problemas de sostenibilidad a largo plazo identificados por el Tribunal en dos proyectos de riego que visitó.

Recuadro 5 – Problemas de sostenibilidad de proyectos de riego para combatir la desertificación

En **Sicilia, Italia**, el Tribunal visitó un proyecto de riego cofinanciado por el Feader durante el período de programación 2007-2013. Este proyecto no empleó un contador de agua, la cual se facturaba en

⁷⁵ Podimata, M. V. y Yannopoulos, P. C., «Evolution of Game Theory Application in Irrigation Systems», *Agriculture and Agricultural Science Procedia* 4, 2015, pp. 271 a 281; Muñoz, P., Antón, A., Nuñez, M., Paranjpe, A., Ariño, J., Castells, X., Montero, J.I., Rieradevall, J., «International Symposium on High Technology for Greenhouse System Management», *ISHS Acta Horticulturae 801*, Greensys, 2007; Kattakulov, F., Špoljar, M., Razakov, R., «Advantages and disadvantages of irrigation: focus on semi-arid regions. The Holistic Approach to Environment», 2017, pp. 29 a 38.

⁷⁶ La AEMA estima que el 25 % de las tierras agrícolas de regadío en la región mediterránea están afectadas por la salinización ([2015 State of the Environment Report](#)).

⁷⁷ Véase el artículo 46 del [Reglamento \(UE\) n.º 1305/2013](#). Por ejemplo, el análisis medioambiental debe mostrar que la inversión no tendrá un impacto negativo sobre el medio ambiente.

función del número de hectáreas de regadío y no del consumo real. Esta práctica no fomenta el uso eficiente de los recursos hídricos; la cuestión se ha abordado en el actual período de programación (2014-2020), en el que se exige que se instalen contadores de agua en todas las nuevas inversiones en riego.

En **Portugal**, un proyecto de riego del Feader de 2014-2020 abarcó una superficie en la que principalmente se cultivaba arroz, un cultivo con gran consumo de agua. Las autoridades competentes consideraban que este era el único cultivo adecuado debido a los niveles de salinidad del suelo local, pero el proyecto se situaba en una zona con escasez de agua. No estaba garantizado que la infraestructura de riego proporcionara agua suficiente para apoyar de forma sostenible la producción de arroz. Las autoridades no habían realizado un análisis de costes y beneficios de otras opciones como la desalinización o el uso de un sistema de riego existente más alejado.

64. Los proyectos de silvicultura (todos ellos cofinanciados por el Feader en la muestra del Tribunal) tienen un impacto positivo sobre la prevención de la desertificación y la degradación de las tierras: la cubierta forestal protege el suelo de la erosión y aumenta la capacidad de absorción de carbono. La restauración del paisaje forestal puede conservar la biodiversidad y reducir la degradación de las tierras. Las iniciativas agroforestales también pueden ayudar a abordar la degradación de las tierras mediante esfuerzos comunitarios en zonas más marginales⁷⁸. El Tribunal consideró uno de los cuatro proyectos de silvicultura de su muestra como ejemplo de buenas prácticas (véase el **recuadro 4**). Sin embargo, los proyectos de silvicultura logran peores resultados si la cubierta vegetal está menos adaptada a las condiciones climáticas locales (véase el **recuadro 6**).

Recuadro 6 – Problemas de sostenibilidad de un proyecto de silvicultura de lucha contra la desertificación

En un proyecto cofinanciado por el Feader de repoblación forestal en Chipre, el Tribunal observó que alrededor del 20 % de los árboles plantados no habían sobrevivido durante un mínimo de cinco años tras la finalización del proyecto, puesto que algunas especies no estaban bien adaptadas a las condiciones climáticas.

⁷⁸ IPCC, «Global Warming of 1.5°C», 2018, Approval Session, cuadro 5.2, pp. 5-64 y pp. 5-68.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Uso limitado y alcance del análisis de costes y beneficios

65. Los análisis de costes y beneficios y las evaluaciones de sostenibilidad medioambiental son fundamentales para los proyectos relacionados con la desertificación. La fuente más común de cofinanciación de la UE en la muestra del Tribunal fue el Feader (17 de 25 proyectos). El Reglamento del Feader no exige que se realice un análisis de costes y beneficios, pero algunos Estados miembros impusieron esta obligación para determinados proyectos de riego, entre ellos Chipre y Rumanía. En seis de los nueve proyectos de riego del Feader de la muestra del Tribunal se había realizado un análisis de costes y beneficios con el que se quería demostrar que el proyecto presentaba beneficios financieros en comparación con un escenario de no intervención. Sin embargo, en los costes de inversión del proyecto no tuvo en cuenta el coste de las medidas para corregir el impacto medioambiental potencialmente negativo (aunque se exigían distintos permisos de las autoridades medioambientales).

Las autoridades de los Estados miembros no evaluaron los resultados de los proyectos sobre desertificación y degradación de las tierras

66. Los Estados miembros no están obligados a recoger ni a evaluar datos sobre el impacto de los proyectos de la UE en la desertificación y la degradación de las tierras⁷⁹. Ninguna de las autoridades de los Estados miembros visitados había evaluado la eficacia de dichos proyectos en la lucha contra la desertificación.

La Comisión no ha evaluado los avances en la consecución del compromiso con la degradación neutra del suelo para 2030

67. El Tribunal examinó si es probable que se cumpla el compromiso de la UE relativo a la degradación neutra del suelo para 2030. Para lograr este objetivo en el ámbito de la UE será necesaria la evaluación periódica de la degradación de las tierras, la cooperación y coordinación transfronteriza, y la aplicación de medidas pertinentes, además de proporcionar a los Estados miembros orientaciones relativas a las medidas que deben tomar para lograr la degradación neutra del suelo. Estas orientaciones consistirán, entre otras cosas, en la difusión de buenas prácticas y de técnicas para evaluar el impacto que tienen en la tierra las inversiones en riego y para valorar la pérdida de biodiversidad.

68. La UE y los Estados miembros respaldaron el compromiso de las Naciones Unidas para lograr la degradación neutra del suelo para 2030 (véanse los **apartados 13 y 14**). Eurostat publica anualmente un informe sobre los avances en la consecución de los ODS en el contexto de la UE, que contiene indicadores que abarcan dos aspectos relativos a la degradación de las tierras: cobertura artificial y erosión del suelo por el agua (véanse el **apartado 40** y el **recuadro 2**). Eurostat –en nombre de la Comisión– analiza únicamente los

⁷⁹ Los marcos de evaluación existentes, en particular del Feader, no cuentan con indicadores de seguimiento específicos sobre la desertificación o la degradación de las tierras, aunque existen indicadores de contexto vinculados hasta cierto punto con la degradación de las tierras: cobertura del suelo, materia orgánica del suelo en las tierras de cultivo o erosión del suelo por la acción del agua.

cambios en estos indicadores y no extrae ninguna conclusión sobre el estado de la degradación neutra del suelo en la UE⁸⁰.

69. La degradación de las tierras tiene un impacto transfronterizo: el suelo no es estático y a menudo las causas de su degradación son globales. Con frecuencia se considera que la degradación de las tierras es un fenómeno local, pero las partículas del suelo se mueven. Distintos estudios muestran que los procesos de erosión hídrica y eólica, las tormentas de polvo⁸¹ o las actividades humanas, como la contaminación por pesticidas, generan un impacto transfronterizo de degradación del suelo y tienen consecuencias económicas, sociales y medioambientales⁸², como el cambio climático, problemas de salud y escasez de alimentos. A pesar de la naturaleza transfronteriza de este problema, los Estados miembros y la Comisión no coordinan sus esfuerzos para alcanzar el objetivo de la UE de lograr la degradación neutra del suelo.

70. La Comisión no ha evaluado los avances en la consecución del compromiso de lograr la degradación neutra del suelo para 2030. Esto quedó avalado por estudios como el realizado en nombre de la Agencia de Medio Ambiente de Alemania que afirma que «el debate sobre la aplicación de los ODS en general y la degradación neutra del suelo en particular se encuentra aún en una fase temprana» y que «la UE ha sido un actor importante en el proceso del desarrollo de los ODS, pero ha sido lenta en aplicarlos en la UE»⁸³. Todavía no

⁸⁰ En su [informe de seguimiento de los ODS en la UE en 2018](#), Eurostat confirma que su análisis de la meta 15.3 se centra solo en dos aspectos: la superficie de suelo artificial y la erosión del suelo. Como el conjunto de indicadores no abarca otros procesos de degradación como la contaminación, la pérdida de biodiversidad del suelo, la erosión eólica, la pérdida de materia orgánica, la compactación, la salinización y la desertificación, los resultados del análisis son limitados.

⁸¹ Por ejemplo, en 2016, el gobierno de Chipre emitió 21 avisos de tormentas de polvo.

⁸² Véase, por ejemplo, Hagemann, N., SOILS4EU, «Transboundary effects of soil degradation in the EU», Centro de Investigación sobre el Medio Ambiente Helmholtz, 2018, y http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.

⁸³ Wunder, S., Kaphengst, T., Frelih-Larsen, Dr. A., McFarland, K., Albrecht, S., «Implementing SDG target 15.3 on «Land Degradation Neutrality» – Development of an indicator based on land use changes and soil values», Ecologic Institute, Berlín, on behalf of the German Environment Agency, 2018, pp. 12 y 38.

existe una visión clara y compartida en la UE sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo para 2030.

71. La CLD ha establecido un programa voluntario de apoyo a países con sus compromisos de degradación neutra del suelo, por ejemplo en la definición de objetivos, valores de referencia nacionales o medidas asociadas. En septiembre de 2018, participaban en este programa 119 países, de los cuales, Italia es el único Estado miembro de la UE. La Comisión no facilita orientaciones a los Estados miembros sobre aspectos prácticos del logro de la degradación neutra del suelo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

72. La desertificación es una forma de degradación del suelo en las tierras secas y constituye una amenaza creciente en la UE con efectos significativos en el suelo. Los escenarios del cambio climático futuro muestran una mayor vulnerabilidad a la desertificación en la UE en este siglo, aumento de las temperaturas y sequías, y un descenso de las precipitaciones en el sur de Europa. Sus efectos serán especialmente agudos en el sur de Portugal, buena parte de España, el sur de Italia, el sureste de Grecia, Chipre y las zonas costeras de Bulgaria y Rumanía (véanse los **apartados 1 a 24**).

73. El Tribunal constató que el riesgo de desertificación en la UE no se aborda de forma eficaz y eficiente. Pese a que la desertificación y la degradación de las tierras constituyen amenazas actuales y crecientes en la UE, la Comisión no tiene una idea clara de estos problemas, y las medidas tomadas para luchar contra la desertificación carecen de coherencia.

74. El Tribunal constató que no existe ninguna metodología común para evaluar la desertificación y la degradación de las tierras en la UE. Aunque la Comisión y los Estados miembros recopilan datos sobre distintos factores que tienen un impacto sobre la desertificación y la degradación de las tierras, la Comisión no los analiza para poder realizar a una evaluación concluyente sobre la desertificación y la degradación de las tierras en la UE (véanse los **apartados 28 a 40**).

Recomendación 1 – Comprender la degradación de las tierras y la desertificación en la UE

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debería:

a) establecer una metodología e indicadores pertinentes –comenzando por los tres indicadores de la CLD– para valorar el alcance de la desertificación y la degradación de las tierras en la UE;

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2020.

b) basándose en una metodología común, recopilar y analizar datos pertinentes sobre desertificación y degradación de las tierras, buena parte de los cuales ya se están recopilando, y presentarlos de una manera clara y fácilmente accesible para uso público, preferentemente en forma de mapas interactivos para su uso en la UE.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2021.

75. Las medidas de la UE para luchar contra la desertificación carecen de coherencia. La UE no cuenta actualmente con una legislación que permita abordar de manera específica la desertificación. Mientras otros recursos medioambientales vitales como el aire y el agua están regulados por distintas directivas y reglamentos de la UE, no existe una legislación similar integrada de la UE sobre el suelo.

76. La UE no cuenta con una estrategia sobre desertificación y degradación de las tierras. En cambio, existen varias estrategias, planes de acción y programas de gasto de la UE como la política agrícola común y la Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE que son relevantes para luchar contra la desertificación, pero que no se centran específicamente en esta cuestión. En la práctica, la lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras no está bien coordinada (véanse los **apartados 41 a 56**).

Recomendación 2 – Evaluar la necesidad de reforzar el marco jurídico de la UE sobre el suelo

La Comisión debería valorar la idoneidad del marco jurídico vigente para el uso sostenible del suelo en la UE, incluida la lucha contra la desertificación y la degradación de las tierras.

Fecha prevista de aplicación: 30 de junio de 2021.

77. El Tribunal constató que los proyectos de la UE pueden tener un impacto positivo en la lucha contra la desertificación. Los proyectos relacionados con la desertificación están repartidos entre distintas políticas de la UE, principalmente en desarrollo rural, pero también en medio ambiente y clima, investigación o política regional. No obstante, existe cierta preocupación sobre su sostenibilidad a largo plazo. Los Estados miembros han hecho un uso limitado de los análisis de costes y beneficios, y no evaluaron el impacto de los proyectos financiados por la UE relacionados con la desertificación, puesto que esta no era su objetivo principal (véanse los **apartados 57 a 66**).

78. La Comisión no ha evaluado los avances en la consecución del compromiso de trabajar por lograr la degradación neutra del suelo para 2030. No se ha realizado una evaluación de la degradación de las tierras en el ámbito de la UE. La Comisión no proporcionó orientaciones prácticas a los Estados miembros sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo. Todavía no hay una visión clara y compartida en la UE sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo para 2030 (véanse los **apartados 67 a 71**).

Recomendación 3 – Alcanzar la degradación neutra del suelo en la UE para 2030

La Comisión debería:

a) precisar cómo se logrará el compromiso de la UE relativo a la degradación neutra del suelo para 2030, e informar periódicamente sobre los avances conseguidos;

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2020.

b) proporcionar orientaciones a los Estados miembros acerca de cuestiones prácticas sobre la conservación del suelo y el logro de la degradación neutra del suelo en la UE, incluida la difusión de buenas prácticas;

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2020.

c) ofrecer apoyo a los Estados miembros, cuando lo soliciten, en la elaboración de planes de acción nacionales para lograr la degradación neutra del suelo para 2030 en los que se establezcan medidas específicas e hitos claros y un plan para la presentación de informes intermedios en los Estados miembros.

Fecha prevista de aplicación: 31 de diciembre de 2022.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Nikolaos A. Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión del 14 de noviembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

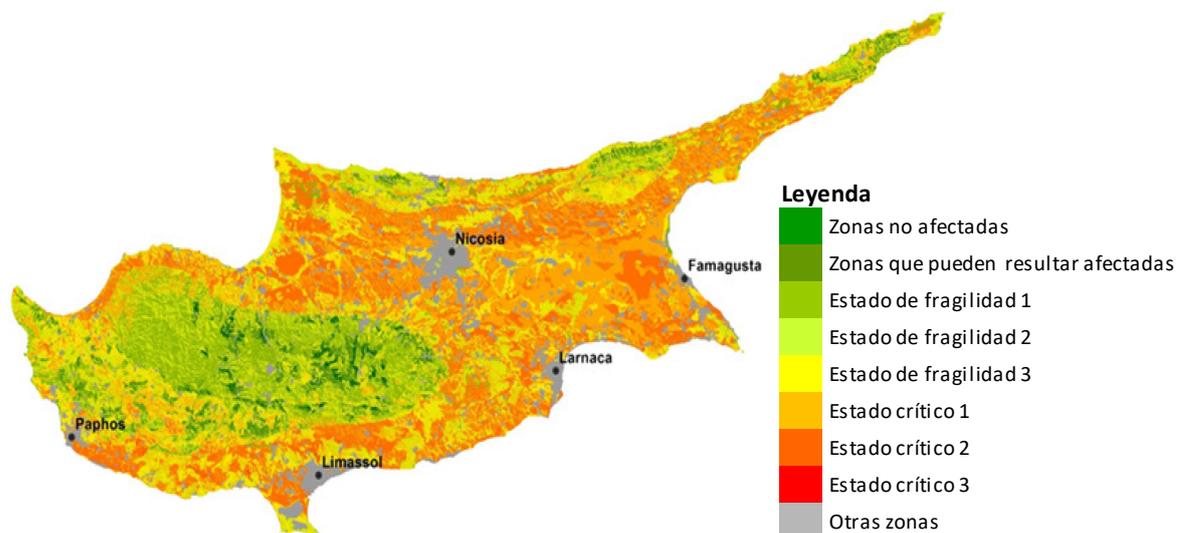
Presidente

ANEXO I**Cartografía de las zonas en riesgo de desertificación en los Estados miembros seleccionados**

Si bien los Estados miembros visitados por el Tribunal han elaborado mapas sobre el riesgo de desertificación, estos no se han actualizado periódicamente y no se pueden comparar entre sí, puesto que emplearon distintos indicadores y códigos de colores. Por lo tanto, no pueden proporcionar una visión global de la desertificación en la UE.

Chipre

La sensibilidad a la desertificación en Chipre se evaluó según la definición del proyecto MEDALUS de zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental⁸⁴. La conclusión de esta evaluación fue que el descenso de las precipitaciones y el aumento de la temperatura del aire esperados, junto con el aumento del índice de aridez, provocarán un incremento de la vulnerabilidad a la desertificación en toda la isla de Chipre.

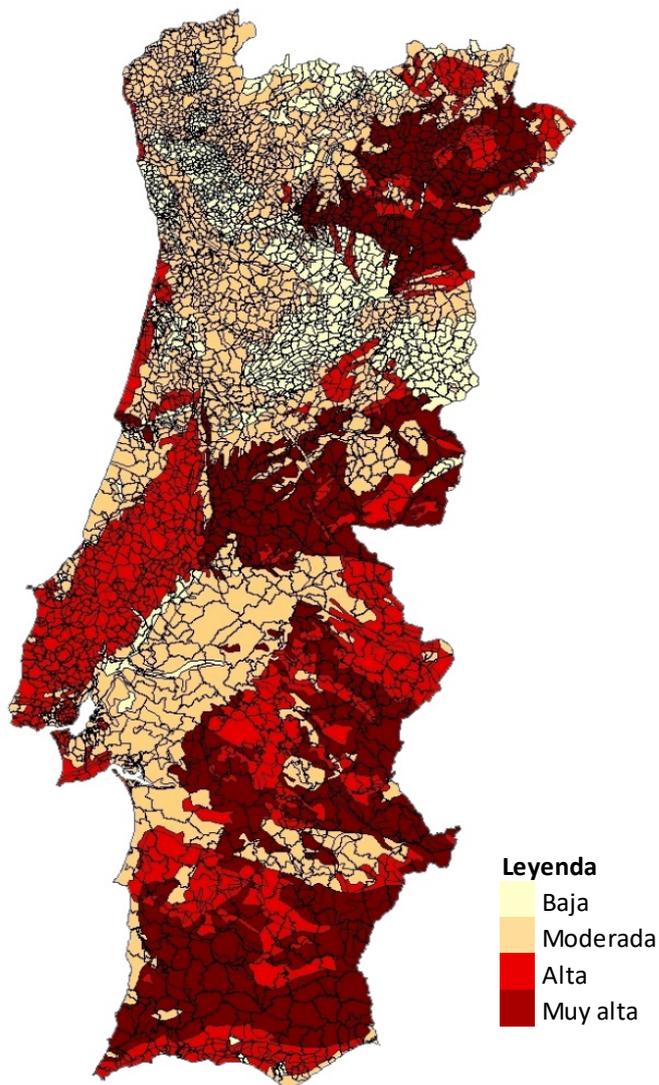


Fuente: Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, «Climate Change Risk Assessment, Land Desertification», 2016, p. 24.

⁸⁴ El modelo MEDALUS (Uso de las tierras y desertificación en el Mediterráneo) se ha probado ampliamente en los países de la cuenca mediterránea y se utiliza de forma generalizada para detectar las zonas más amenazadas en términos de degradación de las tierras.

Portugal

Más de 5,5 millones de hectáreas de la parte continental de Portugal (más del 50 % de la superficie total del territorio continental portugués) están en riesgo de desertificación⁸⁵. El mapa de vulnerabilidad a la desertificación del programa de acción nacional portugués de 2014 confirma que Portugal está ampliamente afectado por la desertificación y que más del 30 % de su territorio tiene una vulnerabilidad a la desertificación «alta» o «muy alta».

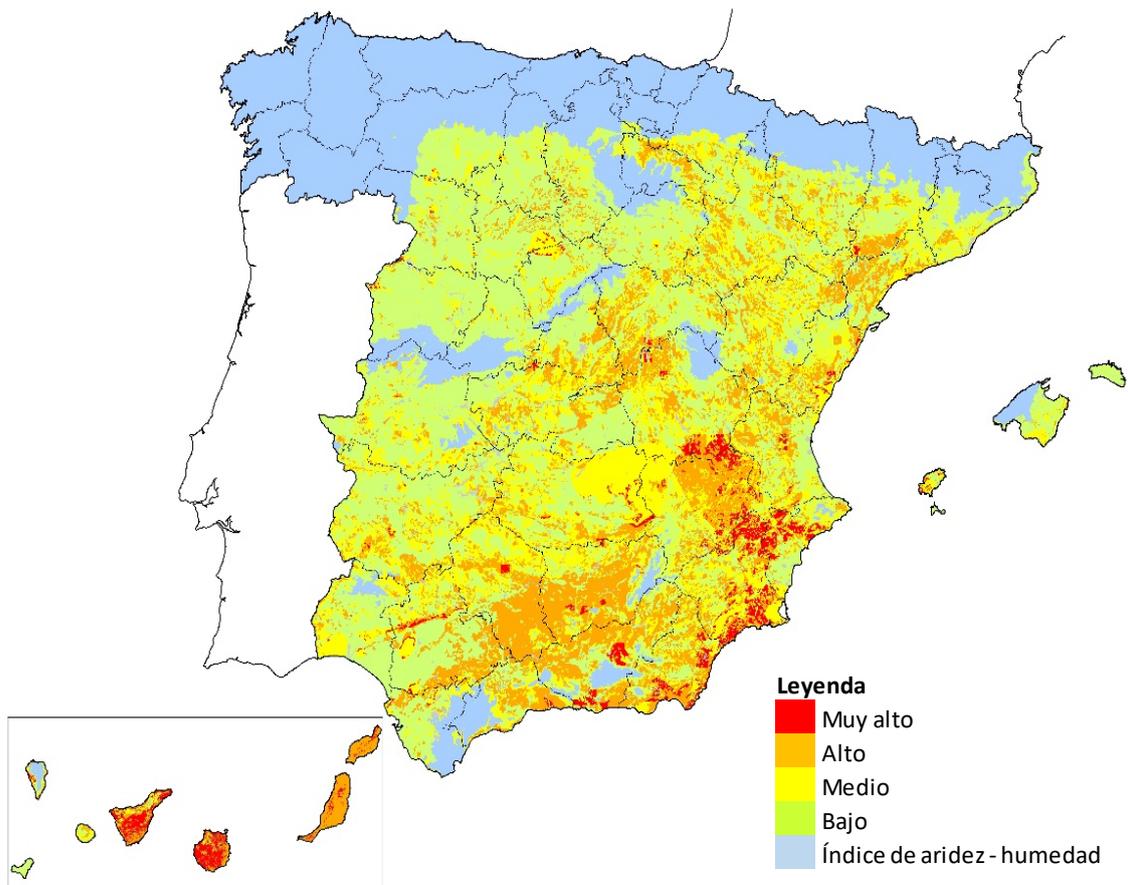


Fuente: Instituto de Desarrollo Rural e Hidráulica, Estación Agronómica Nacional, proyecto DISMED, 2003, Lúcio do Rosário, «Desertification Indicators for the Continental Portugal», 2004, y Dirección General del Territorio, Mapa Administrativo Oficial de Portugal, 2016.

⁸⁵ Sanjuan, M. E., del Barrio, G., Ruiz, A., Puigdefabregas, J., DesertWatch project, 2011.

España

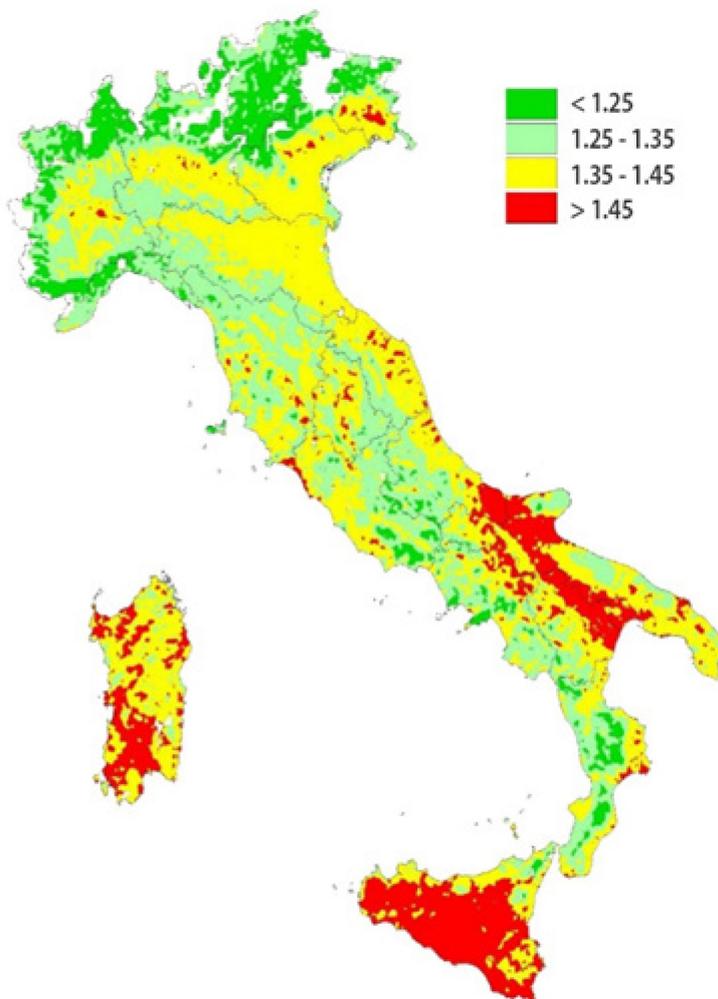
De acuerdo con el Programa de Acción Nacional de España de 2008 para la CLD, el 74 % del país está en riesgo de desertificación: un 18 % con un riesgo «alto» o «muy alto», y un 19 % con riesgo «medio». La situación es especialmente preocupante en la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana y las islas Canarias, donde el riesgo de desertificación es «alto» o «muy alto» en más del 90 % del territorio.



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, 2008, p. 137.

Italia

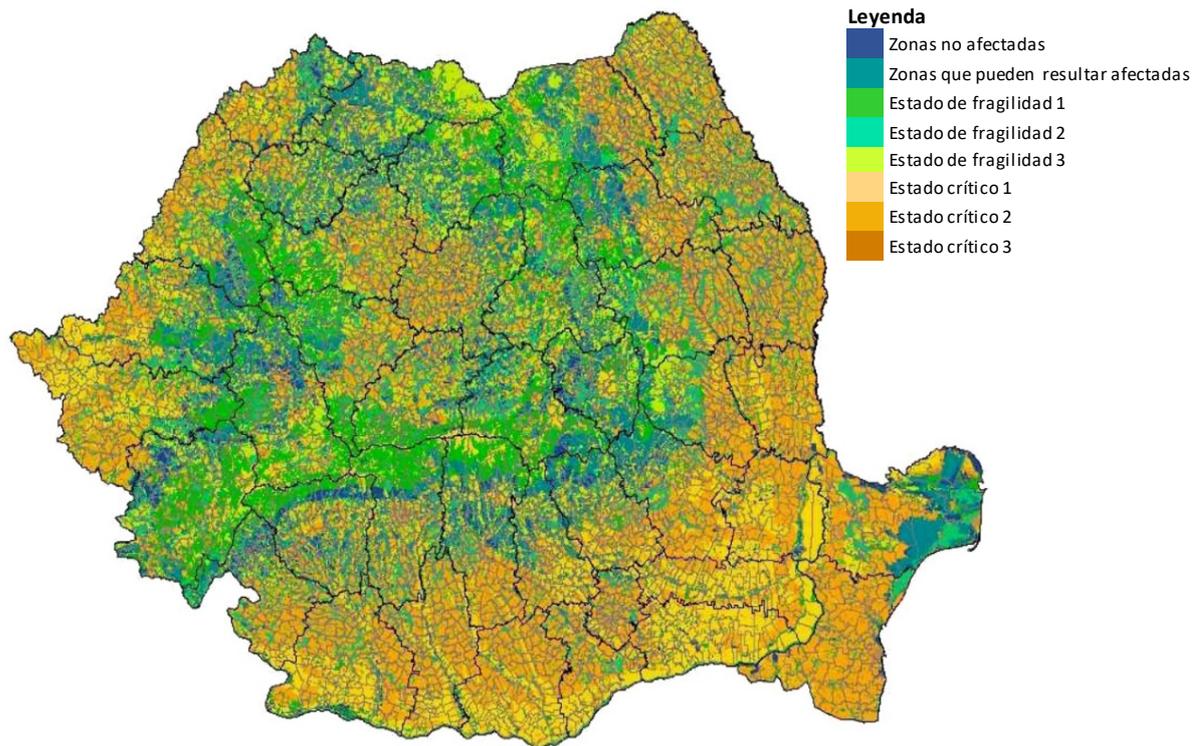
La sensibilidad a la desertificación en Italia se evaluó con arreglo a la definición del proyecto MEDALUS de zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental. En 2008, esta evaluación concluyó que el 10 % del territorio de Italia tenía una sensibilidad alta a la desertificación y que el 49 % tenía una sensibilidad media. En particular, el 70 % de la superficie de Sicilia tiene un nivel medio o alto de vulnerabilidad medioambiental. Pero otras zonas están afectadas también de manera significativa, en especial en el sureste de Italia y en Cerdeña.



Fuente: Perini, L. *et al.*, «Desertification in Italy», 2008, basado en datos de 2000.

Rumanía

Las autoridades rumanas, en su Sexta Comunicación Nacional sobre Cambio Climático y Primer Informe Bienal (diciembre de 2013), estimaron que la superficie afectada por la desertificación, caracterizada por climas subhúmedo seco, semiárido o árido, asciende aproximadamente a un 30 % de la superficie total de Rumanía y se encuentra mayoritariamente en Dobrogea, Moldavia, el sur de la llanura rumana y la llanura occidental.



Fuente: Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo del Suelo, Agroquímicos y Protección del Medio Ambiente, Programa Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2007.

Datos adicionales sobre desertificación supervisados por la Comisión

- Erosión del suelo: el informe de la Aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo de 2012⁸⁶ estima que el 22 % de la superficie terrestre de Europa está expuesta a la erosión. El riesgo de erosión del suelo sigue siendo elevado en las regiones mediterráneas, las cuales representan el 11 % de la superficie terrestre total de la UE, pero sufren casi el 70 % de la pérdida de suelo que se produce en la UE⁸⁷. La tasa de pérdida de suelo se ha reducido en Europa en la última década en un 9,5 % de media y en un 20 % en superficie cultivable⁸⁸. Los datos sobre erosión del suelo se basan en la información facilitada por Copernicus, CORINE, LUCAS y otras fuentes de la UE.
- Sequías: el [Observatorio Europeo de la Sequía](#) publica información relevante relacionada con la sequía como mapas de indicadores procedentes de distintas fuentes de datos (por ejemplo, mediciones de precipitaciones, mediciones de satélite y modelos del contenido de humedad de los suelos). Los datos muestran que la tendencia con respecto a la frecuencia de las sequías y la duración de las mismas en zonas secas de la UE ha aumentado en las últimas décadas.
- Seguimiento de las aguas: el [seguimiento de las aguas superficiales](#), realizado por el JRC, muestra las tendencias en las zonas cubiertas por aguas superficiales (por ejemplo, nuevas presas), pero no proporciona ninguna información sobre la cantidad de agua disponible o sobre las necesidades de agua. Los resultados de este seguimiento indican que se ha producido un aumento de la extensión de las aguas superficiales en zonas secas de la UE (por ejemplo, España, Chipre o Portugal) en los últimos años. Desde 2006, en la UE también es obligatorio realizar un seguimiento de las aguas subterráneas.
- Incendios forestales: el [sistema europeo de información sobre incendios forestales](#), que cubre 40 países de Europa, el norte de África y Oriente Medio. No existe una correlación clara sobre la desertificación y los incendios, pero la Comisión considera que el cambio climático ha

⁸⁶ COM(2012) 46 final, de 13 de febrero de 2012, [Aplicación de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo y actividades en curso](#).

⁸⁷ Presentación del JRC (Panagos, P.) en el taller de la DG Agricultura y Desarrollo Rural «Identification of challenges related to soil erosion and agriculture», 2018.

⁸⁸ <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/content/soil-erosion-water-rusle2015>.

incrementado la intensidad de los incendios forestales y la duración de la temporada de incendios en la UE, lo cual ha aumentado el riesgo de desertificación.

ANEXO III**Recapitulación de los proyectos relacionados con la desertificación visitados durante la auditoría**

Tipo de proyecto	Fuente de cofinanciación de la UE	N.º de proyectos de la muestra	N.º de proyectos finalizados	Estados miembros	Evaluación del Tribunal del impacto potencial sobre la lucha contra la desertificación
Inversiones en riego	Feader	9	6	Todos los Estados miembros visitados	Mixta
	FEDER	1	1		
Medidas forestales	Feader	4	4	Italia, Chipre y Portugal	Positiva, puesto que la cubierta vegetal está adaptada a las condiciones climáticas
Restauración de muros secos o diques	Feader	3	3	España e Italia	Positiva, puesto que evita la erosión del suelo
Uso de plantas mejor adaptadas	LIFE/ LIFE Acción por el Clima	2	0	España y Portugal	Proyectos no finalizados
Investigación sobre técnicas de lucha contra la desertificación	7PM	2	1	Chipre y Portugal	Positiva, ya que los resultados de la investigación se han difundido
	FEDER	1	1	España	
Rotación de cultivos	Feader	1	0	Chipre	Proyecto no finalizado
Rehabilitación del suelo después de incendios forestales	FSUE	1	0	Chipre	Proyecto no finalizado
Estabilización de taludes, incremento de la cobertura vegetal y del suelo	FEDER	1	1	Italia	Positiva, ya que evita la desertificación y la erosión del suelo
	Total	25	17		

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN EN LA UE: UNA AMENAZA CRECIENTE CONTRA LA QUE SE DEBE ACTUAR MÁS INTENSAMENTE»

RESUMEN

I. La desertificación y la degradación de las tierras son amenazas crecientes a escala mundial y de la UE, tal y como destacó la Perspectiva Global de la Tierra de la CLD (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación)¹, la plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas, el informe Land Degradation and Restoration Assessment (Evaluación en materia de degradación y restauración del suelo)² y el tercer Atlas Mundial de la Desertificación³. Si bien la definición de desertificación está consagrada en el ámbito de la CLD, aún no existe una definición única y consensuada de degradación de las tierras y de degradación neutra del suelo a escala europea. Ha de tenerse esto en cuenta a la hora de referirse al concepto de degradación neutra del suelo (DNS) y a las medidas de ejecución asociadas.

III. La Comisión coincide en que la desertificación y la degradación de las tierras constituyen amenazas actuales y crecientes en la UE. Si bien la degradación está afectando a todos los países de la UE, el riesgo de desertificación está aumentando especialmente en el Sur de Europa y en las zonas ribereñas del mar Negro de Bulgaria y Rumanía.

El 22 de septiembre de 2006 la Comisión propuso una Directiva por la que se establecía un marco para la protección del suelo y se modificaba la Directiva 2004/35/CE [COM(2006) 232 final], que tuvo que retirarse en 2014 por falta de una mayoría cualificada en el Consejo. En consecuencia, no existe ningún otro texto legislativo a escala de la UE con un planteamiento integral sobre este asunto.

No obstante, la Comisión ha estado trabajando a distintos niveles en este asunto (véase el apartado 44) y en 2015 creó un grupo de expertos de la UE para aplicar las disposiciones sobre la protección del suelo del Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE (Decisión n.º 1386/2013/UE). Asimismo, varios programas de financiación de la UE abordan este aspecto.

IV. La Comisión recopiló datos con vistas a realizar una evaluación sobre la desertificación en la UE en el proceso de preparación de esta propuesta para una Directiva marco sobre el suelo [COM(2006) 232]. No habiendo un marco jurídico específico, no existe una obligación legal de seguir recopilando información sobre la desertificación a nivel de la UE.

Sin embargo, algunas las políticas de la Comisión establecen y respaldan las acciones de los Estados miembros en distintos aspectos (principalmente la política agrícola común) para abordar este problema de manera individual y no bajo el paraguas de una política integrada de la UE.

V. La Comisión tiene previsto establecer una estrategia global para abordar la desertificación en el marco de la estrategia temática de la UE y la propuesta de una Directiva marco sobre el suelo.

Tras la retirada de la propuesta de la Directiva marco sobre el suelo, la Comisión hizo todo lo posible por abordar este asunto con arreglo al marco jurídico existente, mediante la aplicación de la estrategia temática sobre el suelo de la UE [COM(2006) 232] y la integración de la protección del

¹ <https://knowledge.unccd.int/glo>

² <https://www.ipbes.net/assessment-reports/ldr>

³ <https://wad.jrc.ec.europa.eu/>

suelo en otras políticas y otros programas de la UE (p. ej., la política agrícola común, la política regional y de cohesión, la estrategia de la UE sobre la adaptación al cambio climático, la Directiva marco sobre el agua, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima y los programas de investigación).

Los programas de financiación de la UE previstos en el próximo período de financiación 2021-2027 tienen básicamente los mismos propósitos que los vigentes en la actualidad y, por lo tanto, seguirán contribuyendo a abordar la desertificación y la degradación de las tierras y del suelo.

Varias iniciativas de los Estados miembros respaldadas por diversos programas de financiación de la UE tienen por objeto abordar la desertificación de la mejor forma posible dentro del marco jurídico vigente.

VI. En el Fondo de Desarrollo Rural se establecen las condiciones de admisibilidad que deben cumplir los proyectos y las inversiones (p. ej., riego, forestación) y estas incluyen condiciones encaminadas a garantizar el carácter sostenible de los proyectos.

VII. La Comisión propuso a los Estados miembros (en el grupo de trabajo sobre cuestiones medioambientales internacionales de la desertificación y en el grupo de expertos sobre el suelo de la UE) facilitar los intercambios y la coordinación sobre el objetivo de la degradación neutra del suelo en la UE. Un estudio acometido por la Comisión contribuirá a reforzar estas iniciativas de la Comisión.

VIII. La Comisión acepta la recomendación.

Con respecto a la recomendación sobre una mejor comprensión de la degradación de las tierras y la desertificación en la UE, el acuerdo sobre una metodología común quedará sujeto a la decisión de los Estados miembros. La recopilación y la presentación de los datos en una herramienta interactiva también quedarán sujetas a la asignación de los recursos adecuados a la Comisión.

En cuanto a la recomendación de evaluar la necesidad de mejorar el marco jurídico de la UE la Comisión, respaldada por el grupo de expertos sobre el suelo de la UE, seguirá reflexionando sobre las formas en que podrían abordarse los problemas relacionados con la calidad del suelo a escala nacional y de la UE. La reflexión no se limitará a la mejora del marco jurídico de la UE sobre el suelo, sino que también se propondrá determinar las medidas más adecuadas para luchar contra la desertificación y la degradación de las tierras en la UE.

La Comisión también acepta la recomendación sobre la consecución del objetivo de la degradación neutra del suelo para 2030.

INTRODUCCIÓN

Cuadro 1 - Términos clave

Existen varias definiciones del término sequía.

3.

Primer guion: Los ejemplos más recientes de la Península Ibérica confirman que una de las principales causas de los grandes incendios es el abandono de las tierras y la falta de una gestión adecuada del suelo. Después de los incendios, la erosión y la degradación de las tierras pueden activar el proceso de desertificación

La falta de una gestión adecuada del suelo y de la vegetación también puede provocar la desertificación cuando la biomasa acumulada y no gestionada se quema y abre camino a la erosión,

la degradación de las tierras y la desertificación⁴. Por otro lado, las actividades humanas, como la forestación y la gestión de las tierras adecuadas, pueden limitar e incluso revertir la desertificación.

Segundo guion: En el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre los problemas de los recursos hídricos en el sur de Europa⁵ se describe bien el círculo vicioso de la desertificación: *«[L]a desertificación puede ocasionar una reducción de la infiltración en el suelo y, por tanto, un mayor flujo superficial, con el correspondiente aumento del caudal máximo de crecida. La desertificación también provoca modificaciones en la cubierta vegetal, que actualmente está sufriendo cambios rápidos como resultado de la deforestación, bien para obtener combustibles o bien para obtener más tierra cultivable. La cubierta vegetal nueva, si existe, se compone de cultivos o de una vegetación pobre. El suelo está desprotegido y la erosión ocasionada por el aumento del flujo superficial en el suelo es cada vez más grave, iniciándose así un proceso en espiral».*

4.

Segundo guion: La restauración del suelo suele llevarse a cabo mediante el establecimiento de una cubierta vegetal/arbórea adecuada (no al contrario).

9. Además, de acuerdo con el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, también está previsto que aumenten los riesgos derivados de las sequías y del déficit de precipitaciones, aunque con un grado de confianza menor.

21.

Primer y segundo guiones: Uno de los objetivos de la PAC es garantizar el desarrollo sostenible de la agricultura. Algunos instrumentos enmarcados en la PAC tienen el potencial de abordar (revertir o prevenir) el posible efecto negativo de determinadas prácticas y métodos agrícolas sobre el estado de los recursos naturales, entre ellos el suelo. Existen medidas obligatorias (condicionalidad y ecologización) que abarcan prácticas destinadas a prevenir los daños en el suelo y a garantizar su protección. Estas medidas se pueden combinar con medidas de desarrollo rural voluntarias y prácticas agrícolas destinadas a mejorar el estado de los recursos naturales, entre ellos el suelo. Habida cuenta de la gran flexibilidad existente en la elección de las medidas por parte de los Estados miembros, el grado de ambición de estas puede variar mucho. Este tema se ha analizado detenidamente en el informe «Inventory and assessment of soil protection policy instruments in the EU Member States»⁶ (Inventario y evaluación de los instrumentos políticos de protección del suelo en los Estados miembros).

Además, las disposiciones en materia de desarrollo rural [en el marco de Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos] incluyen salvaguardas para las inversiones que reciben apoyo (incluidas en relación con el riego) que tienen por objeto evitar las posibles presiones derivadas de las inversiones en los recursos naturales.

En el período de programación 2014-2020 los Estados miembros han asignado más del 20 % del Feader (más de 20 000 millones EUR) a este objetivo temático, que es uno de los pocos objetivos en virtud del cual podría abordarse la desertificación y la degradación de las tierras.

⁴ Álvarez-Martínez, J., Gómez-Villar, A., Lasanta, T., 2016. La utilización de cabras pastando para restaurar los pastos invadidos por los arbustos y evitar la desertificación: estudio de caso preliminar en la Cordillera Cantábrica española. Land Degrad. Dev. 27, 3–13.

⁵ <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-056-1/page012.html>

⁶ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf

22. Aunque no existen datos exactos sobre el nivel de apoyo de la PAC utilizado para abordar la desertificación, la estructura de la política ofrece determinados indicios a este respecto. Esto se hace mediante la vinculación de los pagos directos relacionados con las buenas condiciones agrarias y medioambientales, incluidos los requisitos sobre la protección del suelo, y la asignación por parte de los Estados miembros de una cantidad importante de fondos de desarrollo rural a la prioridad 4 «Abordar la gestión del agua, el suelo y la biodiversidad» (el 44 % de los fondos se asignan a esta prioridad en su conjunto). Los datos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión se comunican para todos los riesgos juntos. De cara a mejorar la información recopilada, la Comisión ha propuesto un desglose más detallado de las asignaciones para la adaptación al cambio climático para el próximo marco financiero plurianual 2021-2027, incluidos los datos sobre las asignaciones del FEDER y del Fondo de Cohesión para las inundaciones, los incendios y otros riesgos relacionados con el clima (p. ej., tormentas y sequías).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

27. A escala de la UE entre 2000 y 2012 la superficie media de ocupación del suelo para urbanización fue de 926 km² al año, lo que está por encima del objetivo de una ocupación cero establecido en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos y en el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente Informe de indicadores ambientales de 2017).

OBSERVACIONES:

28. La Comisión recopiló datos para evaluar la desertificación en la UE en el proceso de preparación de su propuesta para una Directiva marco sobre el suelo [COM(2006) 232].

En este contexto, puede considerarse que la Comisión ya ha hecho un uso adecuado de los datos disponibles sobre la desertificación y la degradación de las tierras.

Sin embargo, no habiendo legislación sobre el suelo en la UE, no existe obligación de recoger o de actualizar los datos ni de supervisar la desertificación y la degradación de las tierras a escala de la UE.

32. A escala de la UE, los datos de LUCAS (Encuesta estadística de superficies de uso/cobertura) proporcionan información detallada sobre el uso de la tierra y la cobertura del suelo recogidos sobre el terreno cada 3 años sobre 270,000 puntos en toda Europa, que son útiles para calibrar o validar imágenes de satélite.

La Comisión está analizando los datos sobre el carbono orgánico del suelo de LUCAS y comparando los datos de LUCAS de 2015 con los conjuntos de datos anteriores (LUCAS 2009 y 2012). Este análisis proporcionará más información sobre las tendencias del carbono orgánico en el suelo en tierras de cultivo y pastos en particular.

33. Las conclusiones extraídas de los datos del programa CORINE (coordinación de la información sobre el medio ambiente) se corroboran con los datos de LUCAS. LUCAS también proporciona información importante sobre los cambios en los usos de la tierra y las coberturas del suelo en Europa publicados cada tres años por la Dirección General de Estadística (DG ESTAT) de la Comisión Europea. La tabla de referencias de la nota a pie de página 53 ([Informe sobre indicadores de contexto de la PAC 2014-2020, actualización de 2017](#)), se refiere a datos de 2012; en 2015, con arreglo a LUCAS, las superficies agrarias y las cubiertas forestales cubren en su conjunto el 88 % del suelo de la UE⁷.

⁷ Tabla 1 de [Cobertura del suelo en la UE](#).

34. Algunos de los datos recopilados a escala de la UE (sobre los cambios en las coberturas terrestres y del suelo, en particular) para otros fines (como los indicadores agroambientales, el informe de la UE sobre el estado del suelo, el informe del EEE sobre el estado del medio ambiente) también resultan útiles para evaluar el alcance de la desertificación y de la degradación de las tierras, pero no existe una obligación legal de recopilarlos a escala de la UE.

La Comisión procesa los datos de suelo LUCAS recogidos sobre el terreno para proporcionar indicadores de riesgo de erosión del suelo, pérdida de carbono orgánico en el suelo, etc. El indicador de la UE para el objetivo de desarrollo sostenible incluye actualmente un indicador sobre la erosión del suelo estimada por el agua; durante las revisiones anuales del conjunto llevadas a cabo por la Comisión, se tendrán en cuenta otros indicadores del suelo.

En relación con el anexo II, el respeto por el medio ambiente es una parte intrínseca de la agricultura ecológica. La agricultura ecológica es un método de producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un nivel elevado de biodiversidad y la preservación de los recursos naturales, entre ellos el suelo⁸. La superficie ecológica total en la EU-28 (es decir, la superficie totalmente convertida y la superficie en vías de conversión) fue de casi doce millones de hectáreas en 2016 y representó el 6,7 % de la superficie agrícola utilizada (SAU). La parte de la SAU destinada a la producción ecológica aumenta con rapidez. Durante el período 2010-2016, la superficie ecológica aumentó un 30 % en la EU-28, con una tasa de crecimiento anual medida del 4,4 %, y este aumento es particularmente significativo en Bulgaria, Croacia, Francia y Chipre⁹.

35. En la tercera edición del Atlas Mundial de la Desertificación, el planteamiento consistió en describir los factores determinantes para la desertificación y la degradación de las tierras y sus efectos, y no en ofrecer un mapa estático de la desertificación, que es un proceso dinámico y complejo.

37.

Primer guion: La recopilación de datos armonizados a escala de la UE (datos de LUCAS, CORINE y Copernicus) se generó por la falta de datos comparativos entre los Estados miembros. Algunos Estados miembros tienen un sistema de seguimiento del suelo muy bueno y detallado, pero otros no suelen recoger datos sobre el suelo.

38. Debido a la retirada de la Directiva, no se abordaron los aspectos técnicos de su posterior aplicación. Sin embargo, la Comisión respaldó los proyectos de investigación que contribuían a mejorar la metodología para evaluar la desertificación y la degradación de las tierras.

La Comisión tiene previsto proponer una medida de coordinación y apoyo para el próximo programa marco de investigación Horizonte Europa. El objetivo sería evaluar y consolidar la base de datos existente (herramientas, medidas, sistemas de supervisión, cartografía), reuniendo a todas las partes interesadas, con vistas a debatir y proponer medidas rentables de restauración y estrategias de prevención, y a perfilar estas medidas y estas recomendaciones en los trabajos de la CLD, con la consiguiente finalización de los planes de acción nacionales para combatir la desertificación, fomentar medidas de la UE hacia una degradación neutra del suelo y promover una estrategia de la UE en materia de desertificación y degradación de las tierras.

⁸ Fuente: https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust/environment_en

⁹ Fuente: Indicador contextual 19 de la PAC – Superficie dedicada a la agricultura ecológica: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017/c19_en.pdf

39. Con vistas a realizar una evaluación totalmente coherente de la desertificación y de la degradación de las tierras en la UE, la Comisión necesita el acuerdo de los Estados miembros sobre una metodología común para compilar los indicadores disponibles.

40. La Comisión recoge datos pertinentes para el seguimiento de la desertificación en relación con la cobertura del suelo/el uso de la tierra, la humedad del suelo, los indicadores de vegetación/biomasa derivados de los datos vía satélite (Copernicus) y a través de LUCAS y de los programas nacionales. Estos datos ya se han incorporado a los indicadores a escala de la UE (indicadores agroambientales, indicadores de los ODS, etc.). La Comisión publicó el Atlas Mundial de la Desertificación en 2018, que está basado en los datos recogidos a escala de la UE y mundial.

43. Incluso en ausencia de una legislación integrada de la UE sobre el suelo, los Estados miembros pueden utilizar los instrumentos de financiación de la UE disponibles (a los que se refiere el TCE en este informe) para alcanzar sus objetivos en esta materia.

44. Al retirar su propuesta de Directiva marco sobre el suelo, la Comisión Europea señaló que «sigue comprometida con el objetivo de protección del suelo y examinará las distintas posibilidades de alcanzarlo. Sin embargo, cualquier nueva iniciativa al respecto deberá ser considerada por el próximo Colegio»¹⁰.

45. El objetivo de la estrategia temática para la protección del suelo de la UE consiste en abordar la protección del suelo, incluidas la desertificación y otras formas de degradación. Sin embargo, a falta de una legislación de la UE sobre el suelo, las cuestiones de la protección del suelo y de la degradación de las tierras se hallan diseminadas por varios instrumentos, como la PAC, la estrategia de la UE sobre la adaptación al cambio climático y otras políticas ambientales (agua, residuos, calidad del aire, biodiversidad, Directiva sobre las emisiones industriales, Directiva sobre responsabilidad ambiental, etc.).

46. La Comisión considera que los pagos directos no son, como tales, un factor limitante para abordar la desertificación (véase la respuesta de la Comisión, apartado 46, primer guion).

Primer guion: En relación con las conclusiones de la AEMA, el 90 % de los pagos directos se disocian, es decir, no comportan incentivos para la producción (y, por lo tanto, para la intensificación de la producción) y se pueden abonar para el mantenimiento de la tierra agrícola en un estado adecuado para el pastoreo y el cultivo. Los Estados miembros deben establecer las actividades mínimas que han de llevarse a cabo para el mantenimiento de la tierra. Por razones medioambientales, tales actividades pueden ser bienales.

La afirmación de que los pagos directos pueden provocar la intensificación de la agricultura y contribuir a algunos factores relacionados con la desertificación de la tierra implica ignorar el beneficio medioambiental que comportan los pagos directos disociados (incluidas las salvaguardas introducidas con los requisitos de condicionalidad y las «obligaciones de ecologización »).

Segundo guion: La condicionalidad establece un vínculo entre los pagos de la PAC recibidos por el agricultor y el respeto de determinadas normas medioambientales, en especial sobre la protección del suelo. Con respecto a la medición de su eficacia, la Comisión ha aceptado la recomendación del TCE en su Informe especial n.º 26/2016 y ha examinado dentro de la evaluación de impacto de la PAC posterior a 2020 la manera de desarrollar en mayor medida su conjunto de indicadores para evaluar los resultados de la condicionalidad en el contexto de la propuesta para la futura PAC.

¹⁰ DO C 153 de 21.5.2014 y corrección de errores en DO C 163 de 28.5.2014.

Tercer guion: Los pagos directos de ecologización tienen por objeto sufragar el suministro de bienes públicos por parte de los agricultores, en especial con respecto a la protección del suelo. La gran proporción de superficie agrícola utilizada (SAU) cubierta por los requisitos de ecologización (superficies de interés ecológico, protección de pastos permanentes y diversificación de cultivos) resalta el potencial de la ecologización para abordar ampliamente los problemas. Si bien es cierto que, en aras de la simplificación de la gestión del programa, algunos agricultores están exentos, la superficie afectada por los requisitos de ecologización sigue siendo significativa incluso en los países en las que las exenciones están más generalizadas.

Cuarto guion: Los programas de desarrollo rural pueden ayudar a garantizar la coherencia de las medidas relacionadas con la gestión del suelo y de las tierras. Mediante el establecimiento de sus propias estrategias de desarrollo rural basadas en las prioridades y en los objetivos generales de la UE, y la identificación de sus necesidades y de sus objetivos específicos, los Estados miembros pueden fijar un planteamiento integrado para abordar un problema o una necesidad determinados, como la calidad y la gestión del suelo.

Cuadro 3 – Ejemplo de medida ineficaz de lucha contra la desertificación

Segundo párrafo: Los pagos propuestos por Rumanía deben calcularse sobre la base de una pérdida de renta y costes adicionales debido a los compromisos realizados, más los posibles costes de la transacción. Cuando una medida no tiene la acogida esperada, los órganos de gestión pueden proponer modificaciones al contenido de los requisitos y las bonificaciones relacionadas.

47. Uno de los objetivos específicos de la propuesta de la Comisión para la PAC de cara al período posterior a 2020 aborda explícitamente el cuidado del suelo. La propuesta permite a los Estados miembros utilizar diversos tipos de intervenciones del primer y del segundo pilares de la PAC para lograr este objetivo. Además, el sistema propuesto de «condicionalidad» abarca varias normas relacionadas con la protección y la calidad del suelo. La propuesta no solo establece los indicadores de resultados, sino también los posibles indicadores de impacto¹¹ para la protección del suelo.

49. Una de las prioridades de la estrategia de adaptación de la UE es promover la acción de los Estados miembros, y en particular promover y respaldar el desarrollo de las estrategias y de los planes de adaptación nacionales.

Los Estados miembros son los principales agentes del desarrollo y la aplicación de sus estrategias y sus planes de adaptación. Pueden utilizar los instrumentos de financiación de la UE disponibles (p. ej., LIFE, H2020, PAC, FEDER, etc.) para alcanzar sus objetivos en esta materia. Los Estados miembros deben comunicar «[...] información sobre sus planes y estrategias nacionales de adaptación al cambio climático, describiendo las actuaciones implementadas o previstas para facilitar la adaptación a dicho cambio. [...]» con arreglo al artículo 15 del Reglamento relativo a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero¹², que pronto será reemplazado por el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía¹³.

51. Si bien algunos proyectos de riego han sido cofinanciados durante el período 2007-2013, el riego (que se engloba en el ámbito del Feader) no ha sido una prioridad para el FEDER ni para el

¹¹ Los indicadores de impacto propuestos comprenden: «la reducción de la erosión del suelo» (I.13) y la «mejora de la captura de carbono» (I.11). Este último indicador se ha asignado formalmente al objetivo específico sobre el cambio climático, en lugar de al objetivo específico sobre la gestión de los recursos naturales, pero sigue siendo muy importante para la protección y la calidad del suelo.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0525&from=ES>

¹³ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union>

Fondo de Cohesión en el período 2014-2020. Por el contrario, la política de cohesión financia un amplio abanico de medidas para la adaptación al cambio climático, como presas y proyectos de infraestructuras verdes, como la reforestación.

52. Los proyectos de investigación financiados en el marco de los programas marco de la UE se estaban ejecutando durante 2018 y, por tanto, se requiere un análisis detallado de sus resultados antes de acometer otras medidas (véase la respuesta de la Comisión al apartado 38).

La Comisión está trabajando con los Estados miembros en el marco de Horizonte 2020 para crear un programa europeo conjunto de gestión del suelo agrícola. Este programa europeo conjunto permitirá a los Estados miembros y a la Comisión Europea sacar partido de los proyectos anteriores y trasladarse de la investigación de laboratorio a las pruebas y la práctica a gran escala. El interés de los Estados miembros y de los países asociados es significativo. Se espera que esta gran inversión financiera (40 millones EUR del presupuesto de la Unión Europea y 40 millones EUR aportados por los países) responda a las necesidades políticas y brinde oportunidades para trabajar en temas que no se abordan a escala nacional, como la desertificación.

54. El Reglamento Ómnibus [Reglamento (UE) 2017/2393 por el que se modifica el artículo 23 del Reglamento del Programa de Desarrollo Rural] introdujo una modificación de la medida agroforestal para poder regenerar o renovar los sistemas agroforestales existentes. Esta es una posibilidad concreta en relación con la reducción de los procesos de desertificación en los sistemas de la dehesa mediterránea y portuguesa (Portugal) y la mejora de su resiliencia.

55. En el contexto del grupo de expertos sobre protección del suelo, la Comisión Europea encargó un estudio de las políticas relativas al suelo vigentes a escala nacional y de la UE, así como un análisis de las deficiencias, que se publicó en 2017 con el título «*Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*» (Actualización del inventario y la evaluación de los instrumentos políticos de protección del suelo en los Estados miembros de la UE)¹⁴.

59. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 22.

63. A partir del período de programación 2014-2020, el Feader establece condiciones que los proyectos de riego deben cumplir para recibir financiación. Dichas condiciones tienen por objeto garantizar el carácter sostenible de los proyectos y de las inversiones relacionadas. Sobre la base de las mismas, solo pueden apoyarse los proyectos de riego que afecten a zonas para las que se hayan comunicado planes hidrológicos de cuenca, que generen ahorros de agua, y cuyo análisis ambiental muestre que no se producirá un impacto negativo para el medio ambiente.

64. Cabe recordar que en el caso de los proyectos de forestación y de la creación de zonas forestales, los Estados miembros están obligados a garantizar que, en la selección de las especies, las variedades y la procedencia de los árboles, se tiene en cuenta la resistencia frente al cambio climático, además de las condiciones hidrológicas.

65. Las estrategias de desarrollo rural de los Estados miembros, basadas en el análisis DAFO, deben incluir la justificación de la asignación de los recursos financieros a las medidas propuestas. Este planteamiento para diseñar un programa de desarrollo rural implica la necesidad de ejecutar un análisis coste-beneficio, a escala de programa y de medidas, de las necesidades, las metas y los objetivos establecidos.

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf

Los proyectos de inversión financiados con cargo al Feader que pueden tener un efecto negativo para el medio ambiente deben ir precedidos de una evaluación del impacto medioambiental. Además, en relación con los proyectos de riego destinados a ampliar la superficie irrigada, se exige un análisis del impacto medioambiental que demuestre que no se producirán efectos negativos significativos. De esta forma se eliminará la necesidad de introducir medidas correctoras.

66. La política de desarrollo rural del período 2014-2020 abarca un ámbito de interés específico para mejorar la gestión de los suelos agrícolas y forestales y/o prevenir la erosión de los mismos (ámbito de interés 4C). Los Estados miembros que han programado proyectos en los programas de desarrollo rural (PDR) 2014-2020 para abordar este ámbito de interés los evalúan de la forma prevista en el sistema común de seguimiento y evaluación.

69. Además de los argumentos esgrimidos por el Tribunal, la degradación del suelo cuenta también con aspectos transfronterizos que son consecuencia del uso indirecto de la tierra. La pérdida de capacidad local implica que el servicio (producción de alimentos, mitigación climática) que el suelo prestaba se debe compensar con el uso de suelos situados en otros lugares, normalmente en otros países. Un ejemplo claro es la importación de alimentos, piensos y fibra de otros países que se basan en los recursos del suelo del país productor.

70. La Comisión informa anualmente sobre los avances en la aplicación de los ODS a escala de la UE, incluida la evaluación de la degradación de las tierras (ocupación del terreno y erosión del suelo). Los Estados miembros también informan individualmente sobre los avances en la aplicación de los ODS a escala nacional.

Si bien los Estados miembros no han encomendado formalmente a la Comisión la tarea de coordinar el proceso de desarrollo de un planteamiento común para la degradación neutra del suelo y el desarrollo de indicadores comunes, la Comisión acometió la iniciativa de poner en marcha como mínimo algunos intercambios informales con los Estados miembros y está a punto de iniciar un estudio en este sentido.

71. La elaboración de directrices y la recopilación de buenas prácticas para abordar la degradación neutra del suelo formarán parte del proyecto mencionado que la Comisión pondrá en marcha en 2018.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

73. La Comisión reconoce que el riesgo de desertificación y degradación de las tierras podría abordarse mejor. Era una parte del objetivo de la propuesta de la Directiva marco sobre el suelo que la Comisión decidió retirar a falta de una mayoría cualificada en el Consejo durante ocho años. Ante la ausencia de legislación de la UE en materia de protección del suelo y de medidas para prevenir y restaurar el suelo degradado, los Estados miembros tienen la responsabilidad de aplicar las medidas apropiadas a escala nacional. El proyecto sobre la aplicación de los ODS relacionados con la tierra y el suelo en la UE proporcionará una visión actualizada de las medidas y de las acciones ejecutadas a escala de los Estados miembros.

74. La Comisión y los Estados miembros recogen datos pertinentes para el seguimiento de la desertificación y de la degradación de las tierras que ya están incorporados en los indicadores a escala de la UE (ODS, indicadores agroambientales) y en los sistemas de seguimiento de la UE sobre sequías y condiciones de los cultivos. Asimismo, estos datos se incorporaron a la tercera versión del Atlas Mundial de la Desertificación publicado en 2018, que ofrece una evaluación inclusiva de la desertificación y de la degradación de las tierras a escala mundial.

Recomendación 1 – Comprender la degradación de las tierras y la desertificación en la UE

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión tiene previsto poner en marcha medidas que responderán a esta recomendación en 2018 y 2019:

a) la mejora de los indicadores forma parte del trabajo de la Comisión sobre los indicadores agroambientales y los indicadores de los ODS. En este contexto, los debates y el trabajo para el establecimiento de una metodología específica para evaluar la desertificación y la degradación de las tierras en la UE comenzarán en el contexto del estudio que la Comisión está a punto de iniciar sobre la aplicación de los ODS relacionados con el suelo y la tierra a escala de la UE. No obstante, la adopción de la metodología quedará sujeta a una decisión de los Estados miembros.

b) Sin perjuicio de cualquier acuerdo de los Estados miembros sobre una metodología propuesta, la Comisión podrá considerar, con sujeción a la disponibilidad de los recursos adecuados, trabajar en una evaluación específica de la desertificación y la degradación de las tierras a escala de la UE y la presentación de datos de una forma más interactiva y sencilla, partiendo de los datos existentes y del enfoque desarrollado para el Atlas Mundial de Desertificación de 2018.

76. La Comisión recuerda que el objetivo de la estrategia temática para la protección del suelo de la UE es abordar la protección del suelo, incluida la desertificación y otras formas de degradación. No obstante, ante la ausencia de una legislación de la UE relativa al suelo (tras la retirada de la propuesta de la Directiva marco sobre el suelo por parte de la Comisión a falta de una mayoría cualificada en el Consejo), las cuestiones de la protección del suelo y de la degradación de las tierras solo son parcialmente abordadas en la UE a través de varios instrumentos (PAC, la estrategia de la UE sobre la adaptación al cambio climático, políticas regionales y otras políticas ambientales, investigación).

Recomendación 2 – Evaluar la necesidad de reforzar el marco jurídico de la UE en materia de suelo

La Comisión acepta esta recomendación.

En consonancia con este compromiso continuo con la protección del suelo y el examen de las opciones existentes para conseguirla, al retirar su propuesta de una Directiva marco sobre el suelo, la Comisión estableció el «grupo de expertos sobre la protección del suelo» para reflexionar sobre cómo podrían abordarse los problemas relativos a la calidad del suelo utilizando un planteamiento objetivo y proporcionado basado en los riesgos dentro de un marco jurídico vinculante». La reflexión no se limitará a la necesidad de mejorar el marco jurídico de la UE en materia de suelo, sino que también tendrá por objetivo determinar las medidas más apropiadas para luchar contra la desertificación y la degradación de las tierras en la UE.

El trabajo del grupo de expertos sobre la protección del suelo está en curso y sus resultados serán evaluados por la Comisión a su debido tiempo.

77. En el Fondo de Desarrollo Rural se establecen las condiciones de admisibilidad que deben cumplir los proyectos y las inversiones y estas incluyen condiciones encaminadas a garantizar el carácter sostenible de los proyectos. Aunque los análisis coste-beneficio específicos podrían no ser necesarios a escala de proyecto, al proponer asignaciones financieras para medidas, necesidades y objetivos concretos los Estados miembros realizan análisis ambientales y económicos. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 63.

78. Una evaluación de los progresos hacia el cumplimiento del compromiso de conseguir la degradación neutra del suelo para 2030 formará parte del proyecto que la Comisión está a punto de acometer (un estudio sobre los avances en la aplicación de los ODS relacionados con la tierra y el suelo a escala de la UE con una atención especial al objetivo de la degradación neutra del suelo). En este proyecto también se analizarán los planteamientos a escala nacional y las posibles convergencias a escala de la UE.

Recomendación 3 – Alcanzar la degradación neutra del suelo en la UE para 2030

a) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión espera que el estudio que está a punto de empezar contribuya parcialmente a la definición de medidas a escala de la UE y de los Estados miembros que contribuirán a alcanzar la degradación neutra del suelo para 2030.

No obstante, será necesario trabajar y debatir más con los Estados miembros, con otras instituciones de la UE y con las partes interesadas. En este debate también se tendrá en cuenta que los Estados miembros son responsables de la aplicación de sus propios compromisos con respecto a los ODS.

También cabe mencionar que el abordaje de la desertificación como tal no es un objetivo principal de muchas políticas de la UE, como la política de cohesión, motivo por el cual no existe en ellas una base jurídica para tales requisitos de presentación de informes detallados.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión tiene previsto proporcionar directrices a los Estados miembros y permitir la difusión de las buenas prácticas. Las medidas a tal efecto serán respaldadas por el estudio antes citado que está a punto de ponerse en marcha y que terminará a mediados de 2020.

c) La Comisión acepta esta recomendación.

No obstante, cabe destacar que solo trece Estados miembros de la UE se declararon afectados por la desertificación en virtud de la CLD y están, por tanto, obligados a elaborar planes de acción nacionales sobre la desertificación.

Asimismo, el programa de definición de objetivos para la degradación neutra del suelo (DNS) de la CLD es voluntario y hasta el momento solo un Estado miembro (Italia) participa en este proceso. Más Estados miembros podrían decidir establecer planes de acción nacionales para lograr la degradación neutra del suelo para 2030 y para ello podrían solicitar el apoyo de la Comisión o del programa de definición de objetivos para la DNS de la CLD. Por lo tanto, resulta difícil anticipar cuántos Estados miembros querrán hacerlo y cuándo empezará y terminará este proceso.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	15.11.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	27.9.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	14.11.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	13.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1534-3 1977-5687 doi:10.2865/548784 QJ-AB-18-031-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1528-2 1977-5687 doi:10.2865/313815 QJ-AB-18-031-ES-Q

La desertificación es una forma de degradación del suelo en las tierras secas y constituye una amenaza creciente en la UE. El largo período de altas temperaturas y bajas precipitaciones registrado durante el verano de 2018 pone de manifiesto la apremiante importancia de este problema. Los escenarios del cambio climático muestran una mayor vulnerabilidad a la desertificación en la UE en este siglo, con el aumento de las temperaturas y de las sequías, y un descenso de las precipitaciones en el sur de Europa. Sus efectos serán especialmente agudos en Portugal, España, Italia, Grecia, Chipre, Bulgaria y Rumanía.

El Tribunal constató que el riesgo de desertificación en la UE no se ha abordado de forma eficaz y eficiente. Pese a la amenaza creciente que representan la desertificación y la degradación del suelo, las medidas tomadas para luchar contra la desertificación carecen de coherencia. En la UE no se dispone de una visión compartida sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo para 2030. El Tribunal recomienda a la Comisión que mejore la comprensión de la degradación del suelo y la desertificación en la UE, que evalúe la necesidad de promover el marco jurídico de la UE para el suelo y que intensifique los esfuerzos para alcanzar el compromiso asumido por la UE y los Estados miembros de lograr la degradación neutra del suelo en la UE para 2030.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.