

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:**

**«BIODIVERSIDAD AGRÍCOLA: LA CONTRIBUCIÓN DE LA PAC NO HA  
FRENADO EL DECLIVE»**

**RESUMEN**

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados I a VII

La Estrategia sobre la biodiversidad, adoptada por la Comisión en 2011, contiene seis objetivos, incluido el objetivo 3 sobre la contribución de la agricultura y la silvicultura. Aunque el objetivo relativo a la agricultura es general, las acciones conexas son más específicas.

Por lo que respecta a dicho objetivo, la mejora de la biodiversidad se mide con respecto a los objetivos de mejora cuantificados para el estado de conservación de las especies y hábitats de interés para la UE establecidos en el objetivo 1 y la restauración del 15 % de los ecosistemas degradados que exige el objetivo 2.

La Comisión considera que la coordinación entre las políticas de la UE es adecuada y subraya que medir la diversidad genética es responsabilidad de los Estados miembros. La revisión intermedia de la Estrategia sobre la biodiversidad concluyó que la concepción de la política agrícola común (PAC) es adecuada para sus objetivos: la reforma de la PAC para 2014-2020 aporta una amplia gama de instrumentos útiles para mantener la biodiversidad. Para alcanzar el objetivo, los Estados miembros deben aplicar ahora esas medidas a una escala suficiente. Los ejemplos a escala local demuestran la efectividad de las prácticas agrícolas sostenibles. Si alcanzaran mayor difusión, tales prácticas podrían devolver a la UE a la senda correcta para alcanzar el objetivo a finales de 2020.

La metodología de la Comisión para realizar un seguimiento del presupuesto de la PAC destinado a la biodiversidad parte de la metodología de los «marcadores de Río» de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), acordada a nivel internacional. Por lo tanto, la Comisión no considera que su metodología no sea fiable, aunque pueda debatirse el uso de los marcadores de Río.

En cuanto a los instrumentos de la PAC, la Comisión considera que la condicionalidad contribuye a la consecución de objetivos ambiciosos en materia de biodiversidad al vincular algunos de los pagos de la PAC a un conjunto de normas legislativas básicas, que sirven como punto de partida para establecer las medidas de fomento financiadas por los fondos de la PAC.

El asesoramiento proporcionado por el sistema de asesoramiento a las explotaciones es otro elemento importante para ayudar a los agricultores a adoptar prácticas que resulten beneficiosas para la biodiversidad. La ecologización, financiada a través de los pagos directos, tiene un gran potencial para mejorar la situación de la biodiversidad.

La amplia cobertura y el carácter obligatorio de la condicionalidad y la ecologización permiten sin duda que existan condiciones de competencia equitativas entre los agricultores. En ese sentido, la Comisión ha priorizado las opciones que ejercen un impacto beneficioso para la biodiversidad en la PAC actual y más aún en la propuesta relativa a la futura PAC.

La Comisión no clasifica los diferentes compromisos agroambientales asumidos por la Unión como «verde claro» y «verde oscuro»; se trata de una forma muy simplificada de describir el elevado número de prácticas fomentadas en la UE. Si bien es cierto que las medidas agroambientales y climáticas más exigentes tienen un menor índice de participación, la Comisión considera que la coexistencia de distintos tipos de medidas de esta índole, así como los compromisos basados en

acciones y en resultados, proporcionan bienes públicos adicionales y contribuyen a los objetivos en materia de biodiversidad.

La propuesta de la Comisión para la futura PAC tiene en cuenta las fortalezas y debilidades de los instrumentos de la PAC e incluye un marco coherente y reforzado que contempla una mayor condicionalidad, servicios de asesoramiento y regímenes ecológicos en las medidas descritas en el primer y el segundo pilar. Los Estados miembros tendrán mayor flexibilidad para movilizar estos instrumentos de forma coherente para cumplir objetivos de biodiversidad más ambiciosos y establecerlos en los planes estratégicos de la PAC, que después serán aprobados por la Comisión. Los resultados se medirán cada año mediante indicadores comunes de resultados específicos, de los cuales varios medirán expresamente la biodiversidad, así como a través de indicadores y evaluaciones de impacto.

VIII. La Comisión acepta todas las recomendaciones. Véanse las respuestas detalladas de la Comisión en la sección de conclusión y recomendaciones.

## **INTRODUCCIÓN**

02. La intensificación de la agricultura no es la única causa de pérdida de biodiversidad en Europa. El informe sobre el estado del medio ambiente en Europa, redactado por la Agencia Europea de Medio Ambiente (en adelante, el «SOER»), afirma que la biodiversidad y los ecosistemas europeos se enfrentan a presiones acumuladas derivadas de los cambios de uso de la tierra, el cambio climático, la extracción de recursos naturales y las especies exóticas invasoras. Además, el informe hace referencia explícitamente al abandono de las tierras y la expansión urbana como una de las principales causas del declive de la biodiversidad.

El SOER también afirma que las tendencias a largo plazo registradas en las poblaciones de las aves agrarias y forestales, de todas las aves comunes en general y de las mariposas de pastizales demuestran que Europa ha experimentado un gran descenso de la biodiversidad<sup>1</sup>.

Por otra parte, el informe de la Comisión sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad señala que *«si bien las tendencias generales siguen siendo motivo de grave preocupación, se han producido muchas mejoras locales como resultado directo de las buenas prácticas agrícolas y las medidas en materia de biodiversidad de la PAC, en particular, en virtud de las medidas agroambientales y en los espacios Natura 2000. Estos resultados trasladan un importante mensaje sobre la viabilidad del objetivo de biodiversidad para 2020, pero convendría difundirlos a mayor escala para alcanzar resultados medibles en todo el ámbito de la UE»*.

La Comisión considera que el estudio alemán no analizó la riqueza de especies de insectos. Además, el artículo no puso a prueba la hipótesis de la agricultura como factor desencadenante de la pérdida de biomasa, sino de otros factores, y no pudo determinar la existencia de vínculos causales claros. Por último, los resultados del estudio no reflejan necesariamente la situación a nivel de la UE.

03. El indicador de aves agrarias comunes descendió de forma estadísticamente significativa a nivel de la UE entre 1990 y 2017, a un índice del 1,47 % cada año. La tendencia a la baja muestra un ligero estancamiento de la disminución entre 2009 y 2017.

Las presiones que sufren las poblaciones de aves agrarias se deben a una combinación de factores, entre ellos la conversión del uso de la tierra (es decir, la urbanización), el abandono de las tierras, el cambio climático, las especies exóticas invasoras y la agricultura.

---

<sup>1</sup> Esto se debe fundamentalmente a la pérdida, fragmentación y degradación de los ecosistemas naturales y seminaturales, causadas principalmente por la intensificación de la agricultura (Donald *et al.*, 2001; Van Dyck *et al.*, 2009; Jeliazkov *et al.*, 2016), la gestión forestal intensiva (Virkkala, 2016; Fraixedas *et al.*, 2015), el abandono de las tierras y la expansión urbana (capítulos 5 y 13). Por ejemplo, mediante la simplificación (a saber, la eliminación de setos y filas de árboles para ampliar los campos), pérdida y fragmentación de los hábitats, las aves pierden sus zonas de nidificación y fuentes de alimento, lo cual contribuye a la disminución de la población (Guerrero *et al.*, 2012). La expansión urbana aumenta y con ella los niveles de luz antropogénica, así como los niveles de ruido, que afectan al comportamiento de los pájaros cantores e impiden la comunicación acústica de las aves (capítulo 11).

04. El indicador europeo de mariposas de pastizales tiene una representatividad limitada. Actualmente, dicho indicador se basa en el seguimiento en catorce países, y un 75 % de las zonas de seguimiento están situadas únicamente en tres países, a saber, el Reino Unido, los Países Bajos y Alemania. Incluso si dejamos al Reino Unido al margen, los países de Europa occidental suponen el 74 % de los transectos. Europa septentrional (14 %), Europa meridional (11 %) y Europa oriental (1 %) están infrarrepresentadas<sup>2</sup>.

La Comisión ha puesto en marcha un proyecto piloto (*Assessing Butterflies in Europe – ABLE*, <https://butterfly-monitoring.net/es/node/48>) para aumentar el número de países en los que se realiza el seguimiento.

05. Natura 2000 es una red ecológica europea coherente de espacios que acogen hábitats naturales protegidos y hábitats de especies importantes para la UE. Los últimos informes nacionales, que se han de presentar cada seis años (ciclo 2013-2018) de conformidad con las Directivas sobre Hábitats y Aves, y versan sobre el estado y las tendencias de las especies y sus hábitats, aún no están terminados y actualmente están siendo objeto de evaluación. Las ilustraciones presentadas por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) muestran la suma de los datos nacionales pertinentes, pero es necesario realizar un cálculo más complejo para la UE. No obstante, los datos nacionales ya indican que la situación de los hábitats de los pastizales apenas ha mejorado desde el último ciclo de presentación de informes y, en términos generales, las tendencias siguen siendo en su mayor parte negativas. La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) afirmó que las presiones y amenazas a las que se enfrentan todas las especies terrestres, los hábitats y los ecosistemas que los Estados miembros comunican con mayor frecuencia están relacionadas con la agricultura.

06. La Comisión admite la preocupación que suscitan las tendencias descendentes de la biodiversidad relacionadas con la agricultura a que se refieren los estudios mencionados por el TCE (prácticas agrícolas de baja y alta intensidad). Cabe señalar que estos estudios no reflejan toda la diversidad de los sistemas agrícolas de la UE.

Además, uno de los estudios (Sutcliffe *et al.*) es limitado en cuanto las desventajas de la PAC, ya que carece de datos que lo respalden.

07. La evaluación general de la Comisión también incluirá una consulta pública en línea, cuyos resultados deberían publicarse más adelante en 2020. Está previsto que se lleve a cabo una evaluación más extensa en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los recursos naturales, que se publicará en el primer trimestre de 2021.

El estudio de evaluación externa concluyó que, debido a la falta de datos, no era posible estimar el impacto neto conjunto de los instrumentos de la PAC y las medidas relativas a la biodiversidad, ni siquiera en términos semicuantitativos.

Por otra parte, el estudio concluyó que los informes de los Estados miembros relativos a la gestión sostenible de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad se agrupaban en la Prioridad 4. Por consiguiente, para la futura PAC se propuso separar estos informes de forma más clara.

08. La Comisión considera que el primer estudio sobre la situación en la República Checa presenta resultados sobre la intensificación de la agricultura y la abundancia de aves agrarias, pero no aporta realmente ninguna prueba que demuestre la influencia de la PAC en la biodiversidad agraria.

Es más, en el estudio alemán (Seibold *et al.*), los autores señalan que sigue sin quedar claro qué tipos de uso de la tierra y qué grupos de artrópodos se ven afectados y si los declives constatados en la biomasa y la diversidad están mutuamente relacionados.

---

<sup>2</sup> De los países meridionales, solo España está parcialmente representada; Portugal, Italia, Grecia, Malta y Chipre no lo están. En los países orientales, la representación es marginal, con doce y ocho transectos en Rumanía y Eslovenia, respectivamente; el resto de países orientales no forma parte de la muestra. En cuanto a los países septentrionales, Dinamarca y Estonia no están representadas y la mayoría de los transectos están en Suecia (véase van Sway *et al.*, 2017).

12. La Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) se pospondrá para principios de 2021. Aún no se ha concretado de qué manera se llevarán a cabo las acciones de seguimiento en 2021.

## **OBSERVACIONES**

19. También se tendrá en cuenta la contribución de las Directivas de protección de la naturaleza para los hábitats protegidos y las especies relacionadas con la agricultura, que establecen acciones clave para hacer frente a la pérdida de biodiversidad en las tierras agrícolas: el Plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía contiene varias iniciativas y, en paralelo, la Comisión puso en marcha procedimientos de infracción que hacían referencia directamente a los hábitats y especies de las tierras agrícolas.

20. Las políticas y las estrategias de la UE no tienen la misma duración.

En mayo de 2011, se aprobó la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 con el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad en 2020, cuya vigencia es de nueve años.

La reforma de la PAC para 2014-2020 aporta una amplia gama de instrumentos útiles para mantener la biodiversidad. Los Estados miembros deben aprovechar ahora estas oportunidades a una escala suficiente. Los ejemplos a escala local demuestran la efectividad de las prácticas agrícolas sostenibles. Si alcanzaran mayor difusión, tales prácticas podrían devolver a la UE a la senda correcta para alcanzar el objetivo en 2020 (véase la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, apartado 2).

La futura PAC después de 2020 hará mayor hincapié en el rendimiento, ya que cada año se supervisarán varios indicadores de resultados relacionados con la biodiversidad y se compararán con los objetivos anuales establecidos en los planes estratégicos de la PAC. Estos se complementarán con evaluaciones e indicadores de impacto.

21. Aunque la revisión intermedia de 2015 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 reconoce la pérdida de biodiversidad en general, también indica que las medidas de la PAC relativas a la biodiversidad han conseguido mejoras a escala local. El mensaje importante sobre la viabilidad del objetivo de biodiversidad para 2020 relativo a la agricultura fue que los Estados miembros deben aprovechar los logros y oportunidades a una escala suficiente.

El estudio justificativo de la evaluación del impacto de la PAC en la biodiversidad, así como los informes preliminares de los Estados miembros en el marco de las Directivas de protección de la naturaleza (informe de 2020 sobre el estado de la naturaleza de la AEMA) proporcionan pruebas más recientes. Aún se está llevando a cabo la evaluación de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad y los resultados preliminares del estudio justificativo deberían estar disponibles en mayo, aunque, en lo que se refiere al objetivo 3a, también se obtendrán los resultados del informe de 2020 sobre el estado de la naturaleza y de la evaluación del impacto de la PAC en la biodiversidad.

22. La nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030<sup>3</sup> (junto con la Estrategia «de la granja a la mesa»<sup>4</sup>), que la Comisión adoptó en mayo de 2020, establece los objetivos relativos a la agricultura. La propuesta de la Comisión para la PAC más allá de 2020 requiere explícitamente que los Estados miembros tengan en cuenta los planes nacionales en materia de medio ambiente y sus objetivos, derivados de la legislación de la Unión, que incluyen las Directivas sobre Hábitats y Aves.

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión: *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, COM (2020) 380 final.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión: *Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

23. El objetivo 3 es un objetivo horizontal que se divide en dos objetivos secundarios: 3a (agricultura) y 3b (montes). La Comisión considera que el objetivo 3a es el único relevante para la biodiversidad en las tierras agrícolas. Dicho objetivo no está cuantificado en sí mismo. La estrategia afirma que el objetivo 3a se centra en *«mejorar mensurablemente el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por esta y la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010»*.

Además, el objetivo tiene un elemento cuantificable en el sentido de que hace referencia a la mejora mensurable del estado de conservación de las especies y los hábitats a que se refiere el objetivo 1 y al restablecimiento de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados de acuerdo con el objetivo 2. Sin duda ha resultado complicado interpretar y medir el objetivo 2.

24. La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 no hace referencia al «Sistema de Indicadores Europeos de Biodiversidad» (conocidos como indicadores SEBI) ni a ningún otro sistema de seguimiento.

Desde su creación en 2005, los indicadores SEBI han sido revisados y ajustados para que reflejen la disponibilidad y las lagunas existentes en los datos sobre la biodiversidad. Muchos indicadores han sido reforzados desde el punto de vista metodológico para que proporcionen evaluaciones más sólidas de la biodiversidad. Como resultado de ello, los indicadores SEBI actuales siguen ofreciendo una amplia base de pruebas, que rastrea el estado y las tendencias de la biodiversidad en Europa, inclusive en los ecosistemas agrarios.

Algunos indicadores del conjunto original tuvieron que dejar de utilizarse debido a la falta de sistemas de seguimiento establecidos que pudieran proporcionar información y datos nuevos, por ejemplo, sobre la diversidad genética o las zonas de alto valor natural. Además, para evitar la duplicidad de esfuerzos, el objetivo del conjunto era tener en cuenta los avances y modificaciones de otras iniciativas sobre indicadores relevantes, como los indicadores agroambientales o los de la PAC, así como los nuevos procesos, como la iniciativa «Cartografía y Evaluación de los Ecosistemas y sus Servicios» (MAES) o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La interrupción del uso de algunos indicadores no implica que no puedan utilizarse los demás indicadores SEBI para el seguimiento de los avances en materia de biodiversidad.

25. Los principales indicadores para supervisar la PAC son los que recoge el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE). Los indicadores agroambientales se utilizan para supervisar la integración de las inquietudes medioambientales en la PAC. No son los indicadores principales para el seguimiento de la PAC en general.

En cuanto al concepto de «alto valor natural», la Comisión diferencia entre:

a) agricultura de alto valor natural; y b) tierras agrícolas de alto valor natural.

El concepto de agricultura de alto valor natural hace referencia a la causalidad entre determinados tipos de actividad agrícola y los resultados medioambientales correspondientes, incluidos los niveles elevados de biodiversidad y la presencia de hábitats y especies de interés para el medio ambiente.

El indicador de tierras agrícolas de alto valor natural se define como el porcentaje de superficie agrícola utilizada en zonas de alto valor natural.

26. Actualmente en la UE se están utilizando una amplia gama de enfoques y combinaciones metodológicas para evaluar la extensión de las tierras agrícolas de alto valor natural. Aunque se ha avanzado mucho en la evaluación de la extensión de dichas tierras, la evaluación de su estado o calidad aún supone un desafío considerable. Debido a las variaciones en la disponibilidad de datos en los Estados miembros y las regiones de la UE y a las diversas características físicas (tamaño del territorio, estructura de las explotaciones y los sistemas agrícolas, tipos de tierra y hábitat predominantes), no es conveniente imponer una metodología común para evaluar las tierras agrícolas de alto valor natural. El uso de un único método restringiría el análisis a los datos disponibles en el

conjunto de la UE, de forma que excluiría los datos más valiosos y relevantes e impediría que aquellos Estados miembros que han desarrollado métodos más precisos los utilicen, con la consiguiente reducción de la calidad y precisión de la evaluación.

La AEMA y la Comisión, que han estimado que según los conjuntos de datos de 2012 a escala de la UE las tierras agrícolas de alto valor natural ocupan un 33,5 % de las tierras agrícolas incluidas en el Inventario Corine de cobertura y usos del suelo en la Europa de los Veintiocho, pueden proporcionar una estimación de la proporción de tierras agrícolas de alto valor natural a nivel nacional. Sin embargo, también reconocen las dificultades y limitaciones a las que se enfrentan para establecer una metodología común aplicable a los conjuntos de datos nacionales. Una vez que se disponga de una metodología común replicable y de los conjuntos de datos relativos a la sostenibilidad, podría volver a valorarse la posibilidad de establecer un indicador para la agricultura de alto valor natural a escala de la UE, que complementaría el trabajo realizado acerca de las tierras agrícolas de alto valor natural a nivel de la Unión.

29. La Comisión reconoce las preocupaciones mencionadas por el TCE, pero considera que los sistemas de producción de alimentos son diversos.

30. Tanto la PAC para el período 2014-2020 como la PAC después de 2020 incluyen la conservación, el uso sostenible y el desarrollo de recursos genéticos en la agricultura como una de las opciones admisibles. La información recogida en las medidas agroambientales y climáticas destinadas a las razas locales se encuentra en los programas de desarrollo rural. Además, la conservación de los recursos genéticos también se promueve en la submedida 10.2, para la que se dispone de datos a nivel de esta submedida. Además, en el marco de Horizonte 2020, actualmente la Comisión está promoviendo el proyecto GenResBridge, cuyo objetivo es desarrollar una estrategia más amplia para los recursos genéticos y la biodiversidad agraria, entre otras cosas.

La Comisión nunca recibió ninguna solicitud de los Estados miembros para el establecimiento de una nueva estrategia europea.

31. La Comisión facilita una estimación aproximada de los fondos que invierte en la biodiversidad y considera que no se ha demostrado claramente que sobrestime su gasto en ella por los motivos que se exponen a continuación.

La metodología de la Comisión para realizar el seguimiento del presupuesto para la biodiversidad en el marco financiero plurianual (MFP) —incluida la PAC— parte de la metodología de los marcadores de Río de la OCDE acordados a nivel internacional. Esta metodología aplica los tres coeficientes siguientes sobre biodiversidad:

- 1) Objetivo principal (100 %);
- 2) Objetivo significativo (40 %); y
- 3) No orientado al objetivo (0 %).

La metodología de la OCDE no establece los coeficientes precisos que deben aplicarse a cada instrumento de la PAC y, por ese motivo, la Comisión desarrolló la aplicación de esta metodología para la PAC 2014-2020.

La Comisión revisará la metodología aplicable al seguimiento del presupuesto para la biodiversidad para ajustarla a los nuevos cambios legislativos, teniendo en cuenta y contando con el respaldo de los datos científicos y adaptándola al próximo MFP 2021-2027, así como a otros avances pertinentes.

Esta metodología de seguimiento debe ir en estrecha consonancia con la de la OCDE.

32. El estudio justificativo de la evaluación del impacto de la PAC en los hábitats, la biodiversidad y los paisajes no aportó pruebas que demuestren que el gasto de la PAC repercute negativamente en la biodiversidad agrícola de forma sistemática.

En 2014 la Comisión también elaboró directrices para verificar la biodiversidad a través de un estudio<sup>5</sup> para asegurarse de que los principales fondos de la UE no ejercían un efecto perjudicial en la biodiversidad, incluidos el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

33. En el caso de la Prioridad 4, que se centra en los servicios ecosistémicos relacionados con la agricultura y la silvicultura, en su metodología actual la Comisión consideró que las prácticas agrícolas promovidas para fomentar la biodiversidad contribuyen al mismo tiempo a la mejora del entorno en general, incluidos el agua y suelo, y viceversa. Esta sólida interconexión en términos del impacto medioambiental de las prácticas programadas en cada una de las tres áreas de interés llevó a la Comisión a aplicar un coeficiente del 100 % en cada una de las áreas de interés de esta prioridad, incluidos el agua y el suelo.

34. La Comisión aplica el método acordado de asignar un coeficiente del 40 % a la contribución de la ecologización a la biodiversidad, que considera un indicador razonable de la contribución de las medidas de ecologización a la conservación de la biodiversidad de la UE. Según la estimación realizada por la Comisión en su metodología de seguimiento actual, los pagos de ecologización contribuyen a la biodiversidad con un 12 % de los pagos directos. Habida cuenta de la amplia superficie que abarcan las prácticas de ecologización y del hecho de que la ecologización ha evitado el deterioro de la biodiversidad e incluso la ha aumentado, especialmente a partir de 2018, cuando la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), prohibió los pesticidas, este coeficiente se consideró razonable cuando se desarrolló la metodología actual para el seguimiento del gasto de la PAC en la biodiversidad.

35. Según el enfoque de los marcadores de Río, la Comisión consideró que al desarrollar su metodología de seguimiento actual debía adoptar el factor intermedio (40 %) para calcular la contribución de la condicionalidad. Según esta estimación y con un factor de ponderación, se consideró que la condicionalidad contribuía a la biodiversidad con menos del 3 % de los pagos directos. Habida cuenta de la amplia superficie que abarcan las prácticas que se basan en la condicionalidad (el 90 % de la superficie agrícola total) y del hecho de que incluyen prácticas básicas pero importantes para la biodiversidad, esta cifra se consideró razonable.

37. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 31

39. Los pagos directos concedidos a los agricultores en el marco del régimen de pago básico y del régimen de pago único por superficie facilitan ayuda básica a la renta en función del número de hectáreas cultivadas. Esto se complementa con otros regímenes de ayuda destinados a objetivos o tipos de agricultores específicos, entre los cuales se encuentra un pago directo «verde» para las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

40. El estudio justificativo de la evaluación del impacto de la PAC en la biodiversidad no encontró ningún otro estudio que demostrara que las ayudas asociadas voluntarias afecten negativamente a la biodiversidad agrícola.

La ayuda asociada voluntaria no pretende aumentar la producción. Se trata de un régimen que limita la producción, notificado a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco del compartimento azul. Los Estados miembros solo pueden concederlo a determinados sectores que atraviesen dificultades. Existen varios mecanismos que garantizan la función de limitación de la producción de este régimen, en particular, el estricto cumplimiento de las dotaciones financieras establecidas para cada medida de apoyo, así como el pago, que se basa en zonas y producciones fijas (nivel histórico de producción) o en un número fijo de animales.

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm) and <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

La ayuda asociada voluntaria brinda la posibilidad de facilitar apoyo a algunos sectores o producciones, especialmente para evitar el aumento de las dificultades a las que se enfrentan y las consecuencias correspondientes (abandono de la producción, desertificación de las zonas rurales, etc.). Por ejemplo, permite proporcionar apoyo a la producción ovina y caprina en determinadas áreas (como las zonas montañosas) en las que de otro modo desaparecería, impidiendo así que las tierras queden abandonadas.

El marco jurídico de la ayuda asociada voluntaria proporciona suficiente flexibilidad a los Estados miembros, de manera que puedan adaptar las condiciones de admisibilidad a sus necesidades específicas y tener en cuenta, por ejemplo, las cuestiones medioambientales (por ejemplo, el apoyo a razas autóctonas de interés, etc.).

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 41 a 50:

La condicionalidad establece un vínculo entre los pagos de la PAC y el respeto de las normas establecidas en la legislación de la UE, en especial las relativas a la biodiversidad. Cuando un agricultor no cumple con estas normas, los pagos que recibe de la PAC pueden reducirse de forma acorde a la gravedad de la infracción. Esta reducción puede oscilar del 1 % al 100 %. En la práctica, la mayoría de las infracciones son involuntarias y no son graves y, por consiguiente, las sanciones de condicionalidad aplicadas varían del 1 % al 5 %.

Las directivas y los reglamentos de la UE (los requisitos legales de gestión, RLG) establecen una serie de normas. La condicionalidad contribuye a concienciar a los agricultores para que respeten las disposiciones recogidas en estos actos legislativos de la UE.

Otras normas se establecen en la PAC (las buenas condiciones agrarias y medioambientales, conocidas como normas BCAM) y actualmente están relacionadas fundamentalmente con la gestión del agua y el suelo, aunque también con la conservación de los elementos paisajísticos. Los Estados miembros deben establecer normas nacionales adaptadas a las condiciones y necesidades locales.

Cuando, en vista de su experiencia, los Estados miembros concluyan que no se alcanzan los beneficios perseguidos en materia de biodiversidad, disponen de una gran flexibilidad para adaptar las normas que se aplican a los agricultores, como los RLG y las normas BCAM. Por otra parte, la condicionalidad no es el único factor que afecta al estado de la biodiversidad y sus repercusiones no pueden medirse específicamente en función de los resultados ni de los indicadores de impacto, que reflejan tendencias atribuibles a múltiples factores. Por ese motivo, la Comisión se basa en indicadores de resultados para medir la aplicación de instrumentos individuales, como la condicionalidad.

La propuesta de la futura PAC refuerza las normas en materia de condicionalidad, entre otras, las aplicables a la biodiversidad y los pesticidas, mediante la introducción de nuevos RLG y nuevas normas BCAM como parte de una condicionalidad reforzada. No obstante, las normas BCAM y los RLG son prácticas obligatorias básicas, que constituyen el punto de partida para otras prácticas más ambiciosas financiadas mediante los fondos de la PAC. Las normas de condicionalidad no pretenden alcanzar un objetivo ambicioso de altos niveles de biodiversidad por sí solas, sino asociadas a medidas de apoyo e incentivos económicos. En este sentido, el asesoramiento proporcionado por el Sistema de asesoramiento a las explotaciones es otro elemento importante para ayudar a los agricultores a adoptar prácticas que resulten beneficiosas para la biodiversidad, entre otras cosas.

Por consiguiente, la Comisión considera que la condicionalidad, asociada a otros instrumentos de la PAC, es beneficiosa para la biodiversidad agrícola.

**Recuadro 1 – Destrucción de setos en el siglo XX**



No puede responsabilizarse únicamente a la PAC de la destrucción de los setos, que se debe a múltiples factores y, en especial, a la intensificación y concentración de las parcelas. Además, si bien es cierto que determinados mecanismos de la PAC pueden haber producido un aumento de esa tendencia en el pasado, hace años que en la PAC no existe ningún elemento que incentive la destrucción de los setos.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 53 a 60:

La ecologización es un régimen de ayuda que funciona mediante pagos directos cuyo fin es proporcionar una remuneración a los agricultores por los bienes públicos que suministran mediante tres medidas: la protección de los pastos permanentes, incluidos los más sensibles desde el punto de vista medioambiental, la diversificación de cultivos y el mantenimiento de un porcentaje de las tierras cultivables como superficies de interés ecológico (SIE). La evaluación de la Comisión de la aplicación de la ecologización realizada en 2016 concluyó que este instrumento tiene un potencial considerable, especialmente gracias a su amplia cobertura (el 77 % de la superficie agrícola total), pero este potencial no fue explotado íntegramente por los Estados miembros y los agricultores. Por ese motivo, tras realizar dicha evaluación, la Comisión ha introducido una serie de mejoras, en particular, la prohibición del uso de pesticidas en las SIE a partir de 2018.

Cuando, en vista de su experiencia, los Estados miembros concluyan que no se alcanzan los beneficios perseguidos en materia de biodiversidad, disponen de una gran flexibilidad para adaptar las normas que se aplican a los agricultores en el régimen de ecologización.

Por otra parte, la ecologización no es el único factor que afecta al estado de la biodiversidad y sus repercusiones no pueden medirse específicamente en función de los resultados ni de los indicadores de impacto, que reflejan tendencias atribuibles a múltiples factores. Por ese motivo, la Comisión se basa en indicadores de resultados para medir la aplicación de instrumentos individuales, como la ecologización.

La conexión existente entre los instrumentos de la PAC se consideró mejorable de cara al cumplimiento de los objetivos medioambientales y, por eso, la Comisión ha propuesto que en la futura PAC todos los instrumentos formen parte de los planes estratégicos de la PAC definidos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión. En ese sentido, las obligaciones de ecologización se fusionan con las obligaciones de condicionalidad de forma reforzada y se crea un nuevo régimen de pagos directos con fines medioambientales, los regímenes ecológicos.

Por lo tanto, la Comisión considera que el problema no radica en que el potencial de mejora de la biodiversidad de la ecologización actual esté subdesarrollado a escala de la UE, sino en que aún no se ha explotado en su totalidad. La propuesta de la futura PAC pretende subsanar esta deficiencia.

54. Según el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que contiene la evaluación (resumen), todas las medidas de ecologización tienen cierta relevancia para los problemas o las necesidades medioambientales y climáticas, pero a menudo están limitadas por las normas específicas conexas, y la diversificación de los cultivos es la menos relevante (incluso para el suelo).

63. Aunque no cabe duda de que el apoyo a las acciones agroambientales y climáticas y la agricultura ecológica, así como a los pagos Natura 2000, son las principales medidas de desarrollo rural que contribuyen a los objetivos y metas en materia de biodiversidad, no debe subestimarse el potencial de otras medidas de desarrollo rural pertinentes. En este contexto, cabe destacar también el papel de las inversiones no productivas a la hora de establecer o restaurar elementos paisajísticos, como setos, muros de piedra, humedales, etc. La formación y el suministro de asesoramiento agrícola también desempeñan una función importante en el fomento de los planteamientos y las prácticas agrícolas pertinentes para la biodiversidad.

65. La Comisión no clasifica los diferentes compromisos agroambientales asumidos por la Unión como «verde claro» y «verde oscuro»; se trata de una forma muy simplificada de describir el elevado

número de prácticas fomentadas en la UE. Las características de las diferentes medidas agroambientales y climáticas son mucho más complejas (véase también la respuesta al apartado 67).

66. No solo los compromisos «verde oscuro» tienen un auténtico potencial para cumplir los objetivos en materia de biodiversidad. Aunque está claro que los compromisos más específicos u orientados a un objetivo más concreto tienen mayor potencial para satisfacer las necesidades territoriales específicas, también es evidente que algunos compromisos (menos exigentes) desempeñan igualmente una función importante en la promoción de prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente. También tienen fines educativos (por ejemplo, convencer a los agricultores para que pidan acciones más exigentes en una etapa posterior) y garantizan una cobertura territorial amplia mediante métodos sostenibles de gestión de la tierra. Por esas razones, la coexistencia de ambos planteamientos de compromiso, que deben ir más allá de las obligaciones legales obligatorias y facilitar así bienes públicos adicionales, conlleva importantes beneficios.

La nueva ecoarquitectura, tal y como la propuso la Comisión para el período posterior a 2020, permite que los Estados miembros mantengan y amplíen este enfoque mediante la utilización de distintos instrumentos, como la condicionalidad y los regímenes ecológicos, además de los compromisos agroambientales y climáticos.

67. Por su propia naturaleza, los compromisos específicos, que requieren cambios más ambiciosos en comparación con las prácticas agrícolas habituales, se proponen para áreas limitadas con el fin de abordar problemas medioambientales específicos de dichas áreas. Este es el motivo por el que este tipo de compromisos tienen un índice de participación inferior y, por lo tanto, reúnen menos explotaciones agrícolas y menor superficie cultivada. Por otro lado, es posible que algunos compromisos sean menos exigentes (aunque sean relevantes y beneficiosos para el medio ambiente) y a menudo son aquellos con los que los agricultores empiezan a aplicar sus planteamientos agroambientales y climáticos. Estos motivos afectan a los índices de participación sin cuestionar, no obstante, el valor añadido de tales compromisos a nivel medioambiental.

Tal y como ya se ha mencionado en el apartado 65, la Comisión no clasifica los diferentes compromisos agroambientales y climáticos asumidos en la Unión como «verde claro» y «verde oscuro». Por lo tanto, la Comisión no tiene estadísticas en relación con esta clasificación.

Primer guion. La concepción de los compromisos agroambientales y climáticos, su asignación financiera y su orientación a zonas específicas deben valorarse en un contexto más amplio de contribución a los objetivos y metas relevantes, así como de satisfacción de las necesidades medioambientales identificadas. Los Estados miembros gozan de bastante flexibilidad en su programación para alcanzar los objetivos.

En el período de programación 2014-2020, los Estados miembros también pueden decidir compensar todas o parte de las pérdidas de ingresos y los costes incurridos debido a los compromisos agroambientales y climáticos. Sin embargo, la compensación parcial y la cobertura geográfica de los compromisos medioambientales (incluido el nivel de aceptación) deben valorarse y decidirse teniendo en cuenta su posible impacto en la consecución de los objetivos a los que contribuyen dichos compromisos.

Segundo guion. El principio del cálculo de los pagos en función de los ingresos perdidos y los costes adicionales aporta una flexibilidad considerable a la vez que garantiza su cumplimiento.

En primer lugar, en el caso de compromisos destinados a la conservación de las prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente que se haya demostrado que corren el riesgo de desaparecer, pueden tenerse en cuenta los costes de oportunidad y pueden calcularse las pérdidas de ingresos frente a las prácticas menos beneficiosas para el medio ambiente que pueden ocupar su lugar.

En segundo lugar, el cálculo de la pérdida de ingresos y los costes incurridos también debe reflejar los objetivos a los que se espera que contribuyan los compromisos. Para garantizar una contribución efectiva, deben asumirse los compromisos en un grado suficiente y, a tal fin, el nivel de apoyo debe

compensar los costes y las pérdidas de ingresos de cada agricultor y cada terreno agrícola que son necesarios para alcanzar los objetivos.

Por último, los Estados miembros pueden añadir los costes de transacción hasta alcanzar un valor del 20 % de la prima abonada por los compromisos agroambientales y climáticos, cuando dichos costes sean necesarios para aplicar los compromisos.

68. La Comisión considera que, en las últimas décadas, un indicador demuestra que la situación es estable en la UE, aunque existe cierta tendencia a la extensificación<sup>6</sup>.

La concepción de los compromisos agroambientales y climáticos depende de las decisiones de los Estados miembros, que se rigen por el análisis de sus situaciones medioambientales, la identificación de sus necesidades y las prioridades que deben ser abordadas. Como resultado de este análisis, es posible que la concepción de los compromisos agroambientales y climáticos se centre en un tipo concreto de agricultura, como los pastizales y los cultivos permanentes.

La ayuda en el marco de la medida agroambiental y climática es uno de los instrumentos del desarrollo rural y de la arquitectura de la PAC en general. El análisis de las respuestas de los Estados miembros a las necesidades medioambientales que identifican debe realizarse aplicando un enfoque holístico y sinérgico. Por ejemplo, las necesidades medioambientales específicas de un tipo de agricultura pueden satisfacerse con un instrumento, como la condicionalidad, mientras que las respuestas a otros problemas y necesidades específicas de otro tipo de agricultura pueden satisfacerse con otro instrumento diferente, como una medida agroambiental y climática.

69. No debe utilizarse el número de solicitudes de compromisos agroambientales y climáticos cuantificadas por tipo de superficie agrícola (tierras de cultivo, pastizales, cultivos permanentes) como criterio principal para ilustrar la contribución total de la medida agroambiental y climática a los objetivos y las necesidades identificadas en el programa de desarrollo rural. Teniendo en cuenta el impacto intersectorial de la agricultura en el medio ambiente, es más conveniente realizar un análisis holístico del resultado de la medida en su conjunto (y del programa) a la hora de abordar las cuestiones medioambientales identificadas en un programa.

70. La Comisión ha promovido el enfoque basado en resultados en la aplicación de las medidas agroambientales y climáticas. La propuesta de la Comisión para la PAC después de 2020 hace referencia explícitamente a enfoques basados en resultados y anima a los Estados miembros a promoverlos junto con otros planteamientos innovadores para lograr una mejora significativa del entorno.

Si bien el enfoque basado en resultados parece más exigente en la fase de concepción, su seguimiento y administración pueden considerarse menos pesadas que las del enfoque basado en acciones (a saber, no es necesario comprobar el cumplimiento de requisitos preestablecidos y una buena selección de indicadores para evaluar los resultados contribuye a simplificar el proceso de seguimiento).

Sin embargo, los enfoques basados en resultados no deben considerarse el único método para aplicar los compromisos agroambientales y climáticos y alcanzar los objetivos medioambientales. Además, es necesario tener en cuenta que estos enfoques no pueden aplicarse necesariamente a todos los tipos de terreno y es posible que requieran condiciones naturales específicas para ser efectivos (por ejemplo, la presencia de un número determinado de especies de plantas de referencia).

71. El marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) incluye dos indicadores de impacto para evaluar las repercusiones de la PAC en la biodiversidad: I.08 Índice de aves agrarias y I.09 Agricultura de alto valor natural.

---

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf)

En la propuesta de la PAC para después de 2020, que estará orientada en gran medida a los resultados, cada año se destinarán varios indicadores de resultados al seguimiento de las intervenciones relacionadas con la protección de la biodiversidad. Estos indicadores se compararán con los objetivos anuales preestablecidos de forma que permitan detectar rápidamente cualquier desviación de la aplicación prevista.

Es el caso, en particular, de:

- Protección de los ecosistemas forestales (porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos de gestión para apoyar el paisaje, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, R. 26).
- Preservación de hábitats y especies (porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión que apoyan la conservación o la restauración de la biodiversidad, R. 27).
- Financiación de Natura 2000 (superficie en los espacios Natura 2000 objeto de compromisos para la protección, conservación y restauración, R. 28).
- Preservación de elementos paisajísticos (porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos para gestionar elementos paisajísticos, como setos, R. 29).

Además, habrá indicadores de impacto relacionados con la biodiversidad:

- Incremento de las poblaciones de aves agrarias (índice de aves agrarias).
- Mejora de la protección de la biodiversidad (porcentaje de especies y hábitats de interés comunitario relacionados con la agricultura con tendencias estables o crecientes).
- Mejora de la prestación de servicios ecosistémicos (porcentaje de SAU cubierta con elementos paisajísticos).

72. Cinco Estados miembros han establecido indicadores de resultados específicos del programa para el ámbito de interés 4A «biodiversidad» (Dinamarca, España, Francia, Grecia e Italia, en un total de diecinueve programas de desarrollo rural), principalmente para incluir medidas que no abarcaban los indicadores existentes, como las inversiones no productivas y los pagos de Natura 2000 en los bosques, la prevención de los incendios forestales y la restauración de los bosques tras los incendios.

Puesto que en el MCSE hay dos indicadores comunes de resultados relacionados con la biodiversidad (sobre el porcentaje de tierra agrícola y la superficie de tierra forestal objeto de compromisos para proteger la biodiversidad), es lógico que solo algunos Estados miembros hayan desarrollado indicadores específicos. No debemos olvidar que el conjunto de indicadores proporcionados por la Comisión para el período actual ha sido desarrollado para lograr el equilibrio adecuado y no superar la carga administrativa con sistemas de indicadores demasiado complejos.

Para la PAC después de 2020, el sistema se ha reforzado (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 71).

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

74. La Comisión debe evaluar si existen las condiciones necesarias para promover los objetivos en materia de biodiversidad (por ejemplo, maximizar las superficies agrícolas ubicadas entre pastizales, las tierras cultivables y los cultivos permanentes a los que se aplican medidas relacionadas con la biodiversidad en el marco de la PAC con el fin de garantizar la conservación de la biodiversidad), pero no puede garantizar resultados, ya que el estado de conservación dependerá de las medidas de gestión aplicadas en cada uno de los espacios Natura 2000 para cada hábitat y especie. Hay muchos factores que afectan al estado de conservación de los hábitats y las especies (objetivo 1) y debe evitarse atribuir a la PAC la ausencia de progresos significativos en el estado de conservación (que ha sido notificada para todos los hábitats y las especies, tanto agrícolas como no agrícolas).

75. Además, el objetivo agrícola no es cuantificable en sí mismo, pero tiene un elemento cuantificable, ya que hace referencia a la mejora mensurable del estado de conservación de las especies y los hábitats a que se refiere el objetivo 1 y al restablecimiento de al menos el 15 % de los

ecosistemas degradados de acuerdo con el objetivo 2. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 23.

76. La metodología de la Comisión para realizar un seguimiento del presupuesto de la PAC destinado a la biodiversidad parte de la metodología de los «marcadores de Río» de la OCDE acordados a nivel internacional. Esta metodología aplica tres coeficientes, pero no determina cuál de ellos debe aplicarse a los diversos elementos del presupuesto de la PAC. Por ese motivo, la Comisión tuvo que desarrollar la metodología para la PAC 2014-2020 basándose en su contribución estimada a la biodiversidad.

### **Recomendación 1 – Mejorar la coordinación y la concepción de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad posterior a 2020 y hacer un seguimiento más preciso de los gastos**

a) La Comisión acepta esta recomendación. Está previsto que la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 y la Estrategia «de la granja a la mesa», que la Comisión adoptó en mayo de 2020, incluyan una serie de objetivos y metas para la agricultura.

Los Estados miembros participaron en los diálogos preliminares para la elaboración de la nueva Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad a través de un grupo de expertos denominado Grupo de Coordinación sobre Biodiversidad y Naturaleza y facilitaron orientaciones políticas a través de las conclusiones del Consejo en diciembre de 2019. Asimismo, en enero de 2020 algunas autoridades subnacionales de los Estados miembros aportaron observaciones adicionales sobre la hoja de ruta «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030». Las autoridades nacionales participarán plenamente en la aplicación de la nueva Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad, especialmente en el desarrollo de medidas nacionales para la consecución de sus objetivos, incluidas las posibles ayudas en el marco de la PAC.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

Estas cuestiones se abordan en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Existen ejemplos de este tipo de sinergias entre medidas relativas a la biodiversidad y la agricultura a nivel nacional, pero dependen en gran medida de en qué decidan gastar los fondos de la PAC los Estados miembros, en particular conforme al nuevo modelo de ejecución de la futura PAC.

Los Estados miembros debatirán las propuestas presentadas por la Comisión en la nueva Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad y aprobarán conclusiones sobre ellas en el Consejo. Tendrán la oportunidad de dialogar sobre ellas detalladamente y crear sinergias adicionales con iniciativas nacionales en el marco del grupo de expertos específico, el Grupo de Coordinación sobre Biodiversidad y Naturaleza.

c) La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión pondrá en marcha la revisión de su metodología para el seguimiento del presupuesto destinado a la biodiversidad en el MFP y tendrá en cuenta las modificaciones de la PAC que sean acordadas por los legisladores. En este contexto, la Comisión no puede asumir ningún compromiso en cuanto a los resultados de esta revisión. La Comisión está de acuerdo en que el objetivo de la revisión será ajustar de forma más precisa la metodología de la Comisión a los nuevos cambios legislativos, teniendo en cuenta las pruebas científicas y basándose en ellas. Esta metodología de seguimiento debe ir en estrecha consonancia con la de la OCDE.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 77 y 78:

La condicionalidad proporciona una herramienta para vincular los pagos de la PAC a las normas establecidas en la legislación de la UE, especialmente las relativas a la biodiversidad. Estas normas sirven como referencia para adoptar medidas de fomento más ambiciosas y sistemas de asesoramiento que ayuden a los agricultores a aplicar dichas normas.

Los pagos directos en sí mismos no tienen por objeto mejorar la biodiversidad, excepto sus elementos de ecologización, pero su amplia aceptación por parte de los agricultores permite concienciar de las normas medioambientales gracias a la condicionalidad. En el marco de los pagos directos, la ecologización tiene un gran potencial para mejorar la situación de la biodiversidad gracias a su amplia cobertura, pero era necesario realizar mejoras y estas se efectuaron en 2018. Por otra parte, no existen pruebas que demuestren que los pagos asociados voluntarios actuales resulten perjudiciales para la biodiversidad.

La propuesta de la Comisión para una futura PAC tiene en cuenta las fortalezas y debilidades de los instrumentos de la PAC e incluye un marco coherente y reforzado de instrumentos de la PAC que contempla un aumento de la mayor condicionalidad, los servicios de asesoramiento y los regímenes ecológicos en las medidas descritas en el primer y el segundo pilar. Los Estados miembros tendrán mayor flexibilidad para movilizar estos instrumentos para la biodiversidad de forma coherente y establecerlos en los planes estratégicos de la PAC, que después serán aprobados por la Comisión.

## **Recomendación 2 – Velar por que los pagos directos sean más respetuosos con la biodiversidad**

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión se asegurará de que el conjunto de todos los instrumentos de la PAC que funcionan de forma coordinada, en sinergia y con coherencia (incluidos la condicionalidad, los regímenes ecológicos, las intervenciones descritas en el segundo pilar, las intervenciones en el mercado y los instrumentos transversales, como los servicios de asesoramiento) sean más ambiciosos que en el período actual.

79. En el marco del desarrollo rural, hay varias medidas con un importante potencial para la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. Se trata, entre otras, de las medidas relativas a los pagos relacionados con compromisos agroambientales y climáticos, la agricultura ecológica y los espacios Natura 2000, pero también las ayudas para las inversiones no productivas, por ejemplo, para establecer o restaurar elementos paisajísticos, como setos, muros de piedra y humedales. La formación y el suministro de asesoramiento agrícola también desempeñan una función importante en el fomento de los planteamientos y las prácticas agrícolas pertinentes para la biodiversidad (véanse también las respuestas a los apartados 62 a 64).

80. La Comisión opina que la coexistencia de distintos tipos de medidas agroambientales y climáticas, cuando estas proporcionan bienes públicos medioambientales adicionales, conlleva importantes beneficios. La nueva arquitectura ecológica propuesta por la Comisión para la PAC después de 2020 permite que los Estados miembros amplíen este enfoque.

La concepción de los compromisos agroambientales y climáticos depende de las decisiones de los Estados miembros, en función de sus situaciones medioambientales y necesidades específicas. El hecho de que se centren en un tipo concreto de uso de la tierra, como los pastizales, las tierras cultivables o los cultivos permanentes, es el resultado de estas necesidades. Además, las medidas agroambientales y climáticas son solo uno de los varios instrumentos de la PAC que se utilizan para responder a las necesidades medioambientales.

En el contexto de esta medida, la Comisión ha estado promoviendo el enfoque basado en resultados y su propuesta para la PAC más allá de 2020 alienta explícitamente que los Estados miembros a promover este enfoque junto con otros planteamientos innovadores para lograr una mejora significativa del entorno.

Sin embargo, la Comisión no está de acuerdo en que los regímenes basados en acciones sean menos efectivos. Son la concepción y relevancia de los compromisos lo que determina su efectividad a la hora de satisfacer las necesidades medioambientales.

Los enfoques basados en resultados no deben considerarse el único método para alcanzar los objetivos medioambientales (véanse las respuestas a los apartados 65 a 70).

### **Recomendación 3 – Aumentar la contribución del desarrollo rural a la biodiversidad agrícola**

a) La Comisión acepta esta recomendación.

La propuesta de la Comisión para la PAC después de 2020 (el artículo 85, apartado 3) ya contempla un índice de cofinanciación superior (máximo del 80 %) para los compromisos de gestión mencionados en el artículo 65 (incluidos los compromisos agroambientales y climáticos), ayudas para los pagos relativos a la red Natura 2000 (artículo 67) e inversiones no productivas (artículo 68), que en la mayoría de los casos tienen por objeto promover objetivos medioambientales.

b) La Comisión acepta esta recomendación.

Aunque la Comisión está de acuerdo en que los futuros planes de la PAC deben rendir con más eficacia por lo que respecta a los diversos objetivos medioambientales y climáticos, incluidos los relativos a la biodiversidad, el nuevo modelo de ejecución proporciona más flexibilidad a los Estados miembros en cuanto a los métodos para aplicar la política y alcanzar los objetivos de la nueva PAC. Por lo tanto, es importante destacar que el conjunto de todos los instrumentos de la PAC que funcionan de forma coordinada, en sinergia y con coherencia tendrán que ser más ambiciosos que en el período actual.

Además, se prevé que los Estados miembros elaboren sus planes de la PAC en función de sus necesidades concretas, lo cual afectará directamente a sus decisiones en cuanto a la selección de las intervenciones de la PAC y su concepción. Estos factores afectarán a los planteamientos propuestos por los Estados miembros para establecer el apoyo a las intervenciones agroambientales y climáticas, como los pagos basados en acciones o bien en resultados, la predilección por los tipos de agricultura y uso de la tierra más relevantes y el equilibrio entre los distintos tipos de intervención.

La Comisión se asegurará de que los regímenes, su concepción y sus métodos de ejecución contribuyan al objetivo general de garantizar una mayor ambición medioambiental para los futuros planes de la PAC, también por lo que respecta a los objetivos en materia de biodiversidad.

81. El indicador de resultados al que se hace referencia no mide el grado de diversidad de las tierras agrícolas, sino el número de hectáreas de especies vegetales amenazadas, así como el número de cabezas de ganado de especies en peligro que reciben ayudas de la PAC. Existen otros indicadores de resultados adicionales relacionados con la biodiversidad que suelen centrarse en las superficies de interés ecológico y las ayudas a la red Natura 2000.

El MCSE cuenta con indicadores fiables relativos a la biodiversidad: los dos indicadores de resultados sobre el porcentaje de tierra agrícola y la superficie de tierra forestal objeto de compromisos para proteger la biodiversidad miden los avances de los Estados miembros hacia la consecución de los objetivos que han fijado por lo que respecta a la contribución del desarrollo rural a la biodiversidad. Además, hay tres indicadores de resultados relacionados con los pagos directos: la diversidad de cultivos (R. 11), la proporción de SIE en tierras cultivables (R.13) y la proporción de superficie sujeta a prácticas ecológicas (R. 14).

Por tanto, medir la biodiversidad y seleccionar los indicadores de impacto adecuados no es tarea fácil. Para la futura PAC, las lecciones aprendidas del MCSE actual llevaron a la Comisión a eliminar el indicador sobre la agricultura de alto valor natural. A pesar de sus desventajas, se mantuvo el índice de aves agrarias, ya que constituye una buena variable para valorar el estado de la biodiversidad y es un indicador de los ODS. Por último, se añadieron dos indicadores de impacto nuevos sobre los elementos paisajísticos y las especies y los hábitats.

Además, en la futura PAC se propone mantener la independencia de la presentación de informes sobre biodiversidad (actualmente los Estados miembros presentan informes sobre los gastos en la Prioridad 4, que engloba la gestión sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad).

82. El documento que acaba de publicarse es un estudio encargado por la Comisión para justificar una evaluación formal. Está previsto que la evaluación íntegra de la Comisión se publique en el primer trimestre de 2021, como parte de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que contendrá una evaluación más amplia del impacto de la PAC en los recursos naturales.

La Comisión hace hincapié en que el estudio justificativo de la evaluación facilitado por el contratista también concluyó que los Estados miembros podrían haber utilizado un abanico más amplio de instrumentos y medidas de la PAC para promover la coexistencia de la agricultura y la biodiversidad.

#### **Recomendación 4 – Mostrar el impacto de las medidas de la PAC en la biodiversidad agrícola**

La Comisión acepta esta recomendación.

Con el fin de establecer los valores de referencia de 2020 para la PAC después de 2020, se utilizarán los indicadores incluidos en la propuesta legislativa actual (C.35 - I.18 Índice de aves agrarias, C.36 - I.19 Porcentaje de especies y hábitats de interés comunitario relacionados con la agricultura con tendencias estables o crecientes, C.21 - I.20 Porcentaje de SAU cubierta con elementos paisajísticos). Los dos últimos indicadores son nuevos y actualmente se están desarrollando. Los valores de referencia eficaces para cada indicador dependerán de las fechas en las que se disponga de los datos específicos necesarios para cada uno de ellos.

Los diferentes servicios de la Comisión y otros órganos están llevando a cabo distintos trabajos acerca del seguimiento y los indicadores de la biodiversidad. Asimismo, se prevé que la investigación financiada por la UE contribuya al desarrollo de indicadores fiables mediante la promoción de iniciativas de seguimiento de la biodiversidad.