

Informe Especial

## Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VIII
<b>Introducción</b>	01-13
<b>El declive de la biodiversidad agrícola representa una importante amenaza</b>	01-08
<b>Medidas internacionales y de la UE para detener la pérdida de biodiversidad</b>	09-13
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	14-18
<b>Observaciones</b>	19-73
<b>Lagunas en la concepción de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, su coordinación con la PAC y su seguimiento</b>	19-37
La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 no es rigurosa por lo que respecta al objetivo 3a, y los indicadores correspondientes presentan insuficiencias	20-27
No existe una estrategia de la UE para la conservación de la diversidad genética	28-30
La Comisión sobrestima su gasto en biodiversidad	31-37
<b>La mayor parte de la financiación de la PAC tiene un impacto positivo limitado sobre la biodiversidad</b>	38-60
La mayoría de los pagos directos no mantiene ni mejora la biodiversidad agrícola	39-40
El régimen de sanciones de condicionalidad no tiene un claro impacto en la biodiversidad agrícola	41-50
El potencial de la ecologización para mejorar la biodiversidad está poco desarrollado	51-60
<b>Algunos regímenes de desarrollo rural tienen potencial para mejorar la biodiversidad agrícola</b>	61-73
Las medidas agroambientales y climáticas, Natura 2000 y las medidas de agricultura ecológica tienen el mayor potencial para mantener o mejorar la biodiversidad agrícola	62-64

Las medidas agroambientales y climáticas menos exigentes registran índices de participación más elevados	65-67
Es menos probable que los agricultores de cultivos herbáceos se comprometan con medidas agroambientales y climáticas en materia de biodiversidad	68-69
Los regímenes basados en los resultados tienen efectos positivos, pero son raros	70
Pocos indicadores de desarrollo rural se centran en los resultados y muchos no se han actualizado recientemente	71-73
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>74-82</b>

## **Anexos**

**Anexo I – Principal trabajo de auditoría realizado en los Estados miembros**

**Anexo II – Indicadores de biodiversidad**

**Términos y abreviaturas**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo de auditoría**

## Resumen

**I** En Europa, desde hace muchos años, el número y la variedad de especies animales en las tierras agrícolas (biodiversidad agrícola) se han reducido. Desde 1990, por ejemplo, las poblaciones de aves agrarias y mariposas de pastizales se han reducido en más de un 30 %.

**II** En 2011, la Comisión adoptó una estrategia sobre la biodiversidad para detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas antes del final de 2020 y restaurarlos en la medida de lo posible. En particular, se comprometió a aumentar la contribución de la agricultura y la silvicultura a mantener y mejorar la biodiversidad en el contexto de un compromiso internacional con este objetivo, a partir de la ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas por todos los Estados miembros y la propia Unión Europea.

**III** Para el período 2014-2020, la Comisión planificó utilizar el 8,1 % del presupuesto de la UE (86 000 millones de euros) en la biodiversidad, con un 77 % de dicho importe (66 000 millones de euros) procedente de la política agrícola común (PAC). El papel de la UE en la protección y la mejora de la biodiversidad en las tierras agrícolas es crucial porque la UE establece normas medioambientales a través de la legislación y cofinancia la mayor parte del gasto agrícola de los Estados miembros.

**IV** Nuestra auditoría tuvo por objeto evaluar la contribución de la PAC al mantenimiento y la mejora de la biodiversidad. Hemos examinado los esfuerzos de la UE para lograr sus objetivos en materia de biodiversidad para 2020 y formulamos recomendaciones para contribuir a los actuales preparativos legislativos para la PAC 2021-2027 y la aplicación de la nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad posterior a 2020.

**V** Evaluamos si la UE concibió su estrategia sobre la biodiversidad y el marco jurídico de la PAC para el período 2014-2020 con el fin de conservar mejor la biodiversidad. Asimismo, examinamos el modo en que la Comisión ha supervisado y evaluado los progresos hacia la consecución del objetivo relativo a la agricultura para 2020 de su estrategia sobre la biodiversidad. Por último, evaluamos en qué medida las acciones de la UE y los Estados miembros han contribuido a la consecución del objetivo relativo a la agricultura para 2020.

**VI** Constatamos que la formulación del objetivo relativo a la agricultura y las acciones en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 dificultan la

medición del progreso. También observamos una falta de coordinación entre las políticas y las estrategias de la UE que, entre otros, ha tenido como resultado que no se haya abordado la reducción de la diversidad genética. Por último, observamos que el seguimiento dado por la Comisión a los gastos de la PAC en favor de la biodiversidad no es fiable.

**VII** Cuando se conoce, el efecto de los pagos directos de la PAC (el 70 % del gasto agrícola de la UE) en la biodiversidad agrícola es limitado. Algunos requisitos de los pagos directos, en particular la ecologización y la condicionalidad, tienen potencial para mejorar la biodiversidad, pero la Comisión y los Estados miembros han favorecido opciones de escaso impacto. Los instrumentos de desarrollo rural de la UE tienen mayor potencial que los pagos directos para mantener y mejorar la biodiversidad. Sin embargo, los Estados miembros utilizan relativamente poco las medidas de desarrollo rural de gran repercusión, como los programas basados en los resultados y los programas «verde oscuro».

**VIII** Recomendamos que la Comisión:

- 1) mejore la coordinación y la concepción de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad posterior a 2020 y, también con este fin, haga un seguimiento más preciso de los gastos;
- 2) refuerce la contribución de los pagos directos a la biodiversidad agrícola;
- 3) aumente la contribución del desarrollo rural a la biodiversidad agrícola;
- 4) desarrolle indicadores fiables para evaluar el impacto de la PAC en la biodiversidad agrícola.

# Introducción

## El declive de la biodiversidad agrícola representa una importante amenaza

**01** El declive global de la **biodiversidad** está ampliamente reconocido. En 2019, la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) advirtió de que el declive se sitúa en niveles sin precedentes en la historia de la humanidad: en torno a un millón de especies vegetales y de animales en todo el mundo están actualmente en peligro de extinción<sup>1</sup>. En enero de 2020, el Foro Económico Mundial clasificó la pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas como una de las cinco amenazas principales a las que se enfrenta el mundo<sup>2</sup>, tanto desde el punto de vista de su probabilidad como de su impacto.

**02** En el informe sobre el estado del medio ambiente de 2019 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)<sup>3</sup> se constató que la intensificación de la agricultura sigue siendo una de las principales causas de la pérdida de diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas en Europa. En muchas zonas de Europa, la intensificación ha transformado paisajes anteriormente diversos, consistentes en numerosos campos y hábitats pequeños, en un terreno uniforme e ininterrumpido, gestionado con máquinas de gran tamaño y una mano de obra muy reducida (véase la **ilustración 1**). Esto ha dado lugar a una disminución de la abundancia y de la diversidad de la vegetación natural y, en consecuencia, de los animales<sup>4</sup>. En un estudio realizado en 2017 en Alemania para medir la biomasa total de insectos, con trampas desplegadas en 63 zonas naturales protegidas para proporcionar información sobre la situación y la tendencia de las especies locales, se estimó una disminución estacional del 76 %, y una disminución a mediados del verano del 82 %, en la biomasa de insectos

---

<sup>1</sup> IPBES: «Global assessment report on biodiversity and ecosystem services», 2019.

<sup>2</sup> Foro Económico Mundial: «Global Risks Report», 2020.

<sup>3</sup> AEMA: «El medio ambiente en Europa — Estado y perspectivas 2020», 2019.

<sup>4</sup> IPBES: «Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia», 2018.

voladores en 27 años<sup>5</sup>. Aunque la cuantificación presentada en el informe ha sido cuestionada, otros estudios apoyan la conclusión sobre la tendencia global<sup>6</sup>.

### Ilustración 1 – Declive en la biodiversidad agrícola debido a la intensificación del uso de la tierra



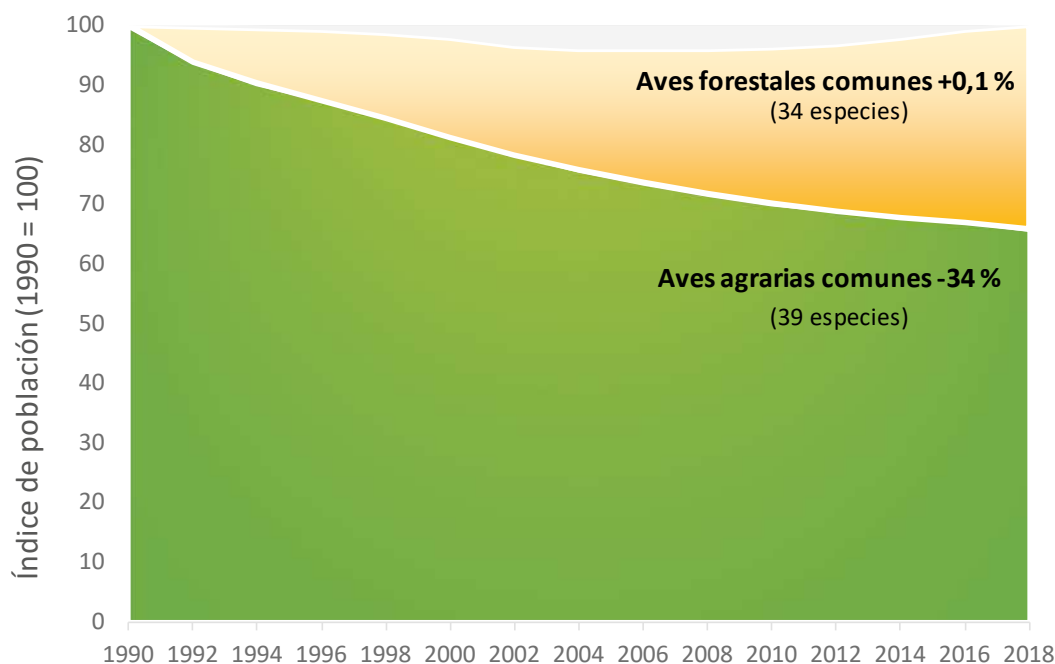
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**03** Se considera que las poblaciones de aves agrarias son un buen indicador de los cambios en la biodiversidad agrícola porque las aves desempeñan un papel importante en la cadena alimentaria y se encuentran en muchos hábitats variados. El índice agregado de población de aves publicado más recientemente muestra que el número de especies de aves ha disminuido desde 1990; y lo más sorprendente es que el índice de aves agrarias de la Unión Europea presenta una **disminución del 34 %** entre 39 especies comunes en tierras de cultivo. En el mismo período, el índice de aves forestales aumentó en un 0,1 %, lo que sugiere que la agricultura es un factor importante de la pérdida de biodiversidad (véase la *ilustración 2*).

<sup>5</sup> Hallmann et al.: «More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas», *PLoS ONE 12*, 2017.

<sup>6</sup> Early, C.: «Insect armageddon – the devil is in the detail», *Ecologist*, 3 de noviembre de 2017.

## Ilustración 2 – Aves agrarias y forestales comunes - Índice de población de la UE



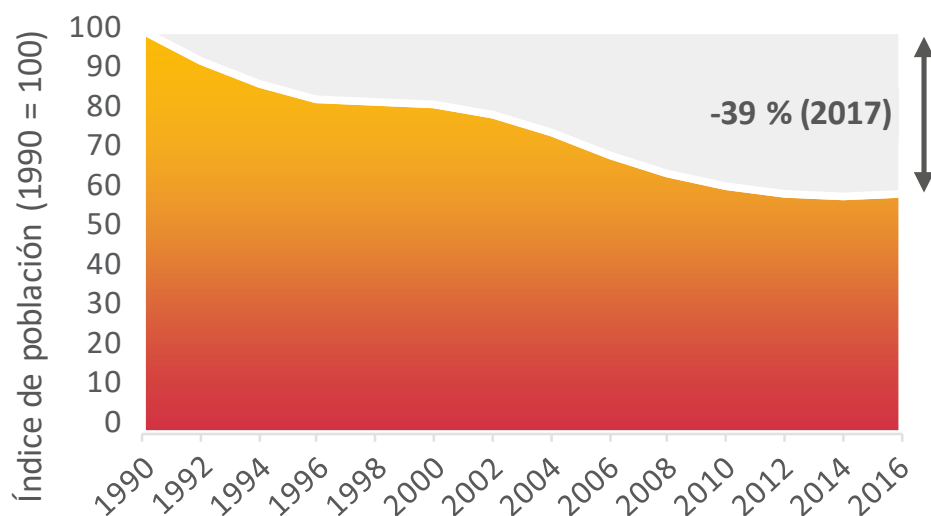
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de datos de Eurostat (2020).

**04** Al igual que las aves, las mariposas se encuentran en varios hábitats y reaccionan rápidamente a los cambios de las condiciones ambientales. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la revisión intermedia de la Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 señala que las mariposas son representativas de muchos otros insectos<sup>7</sup>. El último [Indicador europeo de mariposas de pastizales](#) es de 2017, y muestra que los números totales de 17 especies típicas de mariposas se habían reducido en un 39 % desde 1990, lo que indica una pérdida considerable de biodiversidad agrícola (véase la [ilustración 3](#)), aunque la situación se ha estabilizado desde 2013. Catorce Estados miembros<sup>8</sup> han contribuido a los datos más recientes sobre el seguimiento de las mariposas.

<sup>7</sup> Comisión: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión– «[EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 \(2/3\)](#)», SWD(2015) 187 final, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council – «[The Mid-term Review of the EU Biodiversity Strategy to 2020](#)», COM(2015) 478 final, p. 20.

<sup>8</sup> Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, España, Francia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia.

### Ilustración 3 – Indicador europeo de mariposas de pastizales



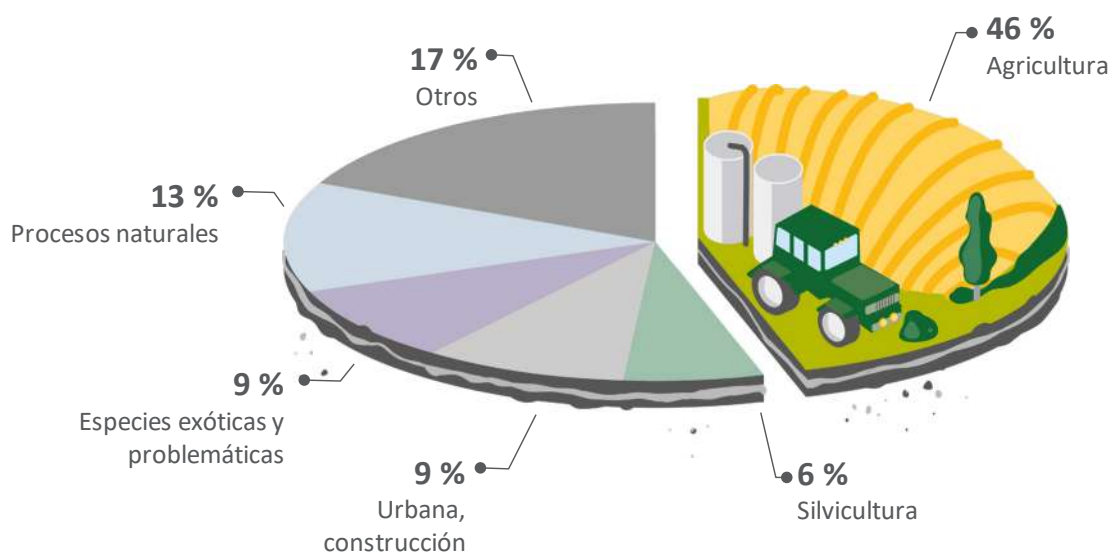
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la AEMA (2019).

**05** Natura 2000 es una red de lugares clave de cría y descanso para especies raras y amenazadas, y algunos tipos poco comunes de hábitats naturales de la UE. El ciclo de informes más reciente sobre Natura 2000 y las Directivas conexas sobre hábitats y aves, donde se mide la situación de las especies y los hábitats de interés para la UE durante el período 2013-2018, muestra que la situación se ha deteriorado en comparación con el período 2007-2012: la proporción de hábitats con un estado de conservación «desfavorable» pasó del 69 % al 72 %<sup>9</sup>. La AEMA informó en 2019<sup>10</sup> de que la agricultura era con diferencia la principal fuente de presión sobre los hábitats de pastizales protegidos de la red Natura 2000 (véase la *ilustración 4*).

<sup>9</sup> <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

<sup>10</sup> AEMA: «El medio ambiente en Europa– Estado y perspectivas 2020, 2019.

## Ilustración 4 – Principales presiones sobre los hábitats de pastizales en las zonas Natura 2000



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la AEMA (2019).

**06** La situación de la biodiversidad varía en Europa y, por lo tanto, los Estados miembros afrontan diferentes retos. Por ejemplo, en Bulgaria y Rumanía, donde todavía se considera que existe una rica biodiversidad (debido, entre otras cosas, a las prácticas agrícolas no intensivas más tradicionales y a las explotaciones agrícolas más pequeñas), algunos estudios han llegado a la conclusión de que era suficiente mantener la situación de la biodiversidad existente<sup>11</sup>. En otros Estados miembros, como los Países Bajos o Alemania, en los que la agricultura intensiva es mucho más común, los científicos consideran que es necesario restablecer la biodiversidad en zonas en las que han desaparecido especies y hábitats naturales ricos en las últimas décadas<sup>12</sup>.

**07** En marzo de 2020, la Comisión publicó un informe de evaluación sobre el impacto de la PAC en los hábitats, los paisajes y la biodiversidad<sup>13</sup>. Según la evaluación, no era posible efectuar una evaluación de impacto global debido a la falta de datos de supervisión adecuados. La conclusión de la evaluación era que los Estados miembros

<sup>11</sup> Sutcliffe et al.: «Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland», *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

<sup>12</sup> Erisman et al.: «Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both», *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN: «Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes», 2017.

<sup>13</sup> Alliance Environnement: Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity», noviembre de 2019.

no habían recurrido suficientemente a los instrumentos disponibles de la PAC para proteger las características seminaturales, en particular de los prados, o garantizar que todos los hábitats seminaturales que pudieran ser cultivados pudieran optar a los pagos directos. También observó que los Estados miembros podrían haber utilizado una mayor variedad de medidas de la PAC para apoyar la coexistencia de la agricultura con la biodiversidad. Además, la concepción y la financiación de medidas agroambientales y climáticas, que proporcionan apoyo a explotaciones de cultivo intensivo, no han sido suficientemente atractivas para incorporar los cambios de gestión necesarios para mejorar el rendimiento de la biodiversidad.

**08** La influencia de la PAC en la situación de la biodiversidad agrícola de la UE en su conjunto se desconoce. Sin embargo, un estudio publicado en 2019<sup>14</sup> sobre la situación en Chequia proporcionó pruebas de que la agricultura se intensificó notablemente tras la adhesión del país a la UE en 2004, y que las poblaciones de aves agrarias se han reducido desde entonces. La asociación danesa de agricultores ha observado entretanto que el pronunciado descenso de las poblaciones de insectos descrito en dos estudios alemanes de 2017 (véase el apartado **02**) y 2019<sup>15</sup> estaba estrechamente relacionado con la supresión de la retirada obligatoria de tierras de las normas de la PAC en 2009<sup>16</sup>. La Comunidad Económica Europea introdujo la retirada obligatoria de tierras en 1988 para contribuir a reducir los considerables y costosos excedentes producidos en Europa en el marco del sistema de precios garantizados de la PAC y a generar beneficios para el medio ambiente. Los agricultores estaban obligados a dejar una parte de sus tierras fuera de la producción intensiva.

## Medidas internacionales y de la UE para detener la pérdida de biodiversidad

**09** La UE y los distintos Estados miembros firmaron el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de las Naciones Unidas en 1992 y 1993 y el Consejo Europeo (el Consejo) lo aprobó en 1993<sup>17</sup>. Todas las partes signatarias del CDB, entre ellas la UE y

---

<sup>14</sup> Reif et al.: «Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession», *Conservation Letters*, 2019.

<sup>15</sup> Seibold et al.: «Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level», *Nature*, 2019.

<sup>16</sup> Deter, A.: «Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik», *TopAgrar Premium*, 2019.

<sup>17</sup> Decisión del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la celebración del Convenio sobre la diversidad biológica (93/626/CEE).

sus Estados miembros, se comprometieron con las metas de «Aichi» para la biodiversidad en 2010, estableciendo el marco mundial de la acción prioritaria en materia de biodiversidad para el período hasta 2020. El principal mecanismo de coordinación en la UE es el Grupo «Aspectos Internacionales del Medio Ambiente» (biodiversidad) del Consejo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos (Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS), adoptados por las Naciones Unidas en 2015, también proporcionaron un nuevo impulso a la biodiversidad. En la *ilustración 5* se muestran las principales metas de Aichi y los ODS pertinentes para la biodiversidad agrícola.

### Ilustración 5 – Principales metas de Aichi para 2020 y objetivos de desarrollo sostenible para 2030 pertinentes para la agricultura

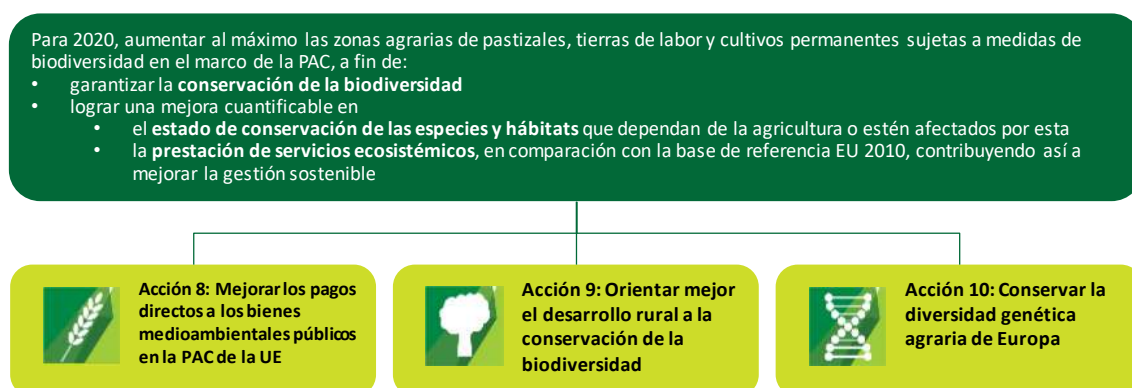


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de publicaciones de las Naciones Unidas.

**10** Para cumplir sus compromisos en el marco del CDB, la Comisión adoptó en 1998 una Comunicación sobre una Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad. En 2001, elaboró su primer plan de acción, que actualizó en 2006, y posteriormente lo sustituyó en 2011 por una Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para el período hasta 2020.

El Consejo (en 2011)<sup>18</sup> y el Parlamento Europeo (en 2012)<sup>19</sup> aprobaron la Estrategia, que contiene seis objetivos. El objetivo 3 se centra en aumentar la contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y la mejora de la biodiversidad. El objetivo 3a, relativo a la agricultura, contiene un compromiso general, tres acciones y cinco subacciones (véase la *ilustración 6*).

### Ilustración 6 – Objetivo 3a relativo a la agricultura de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 y acciones conexas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

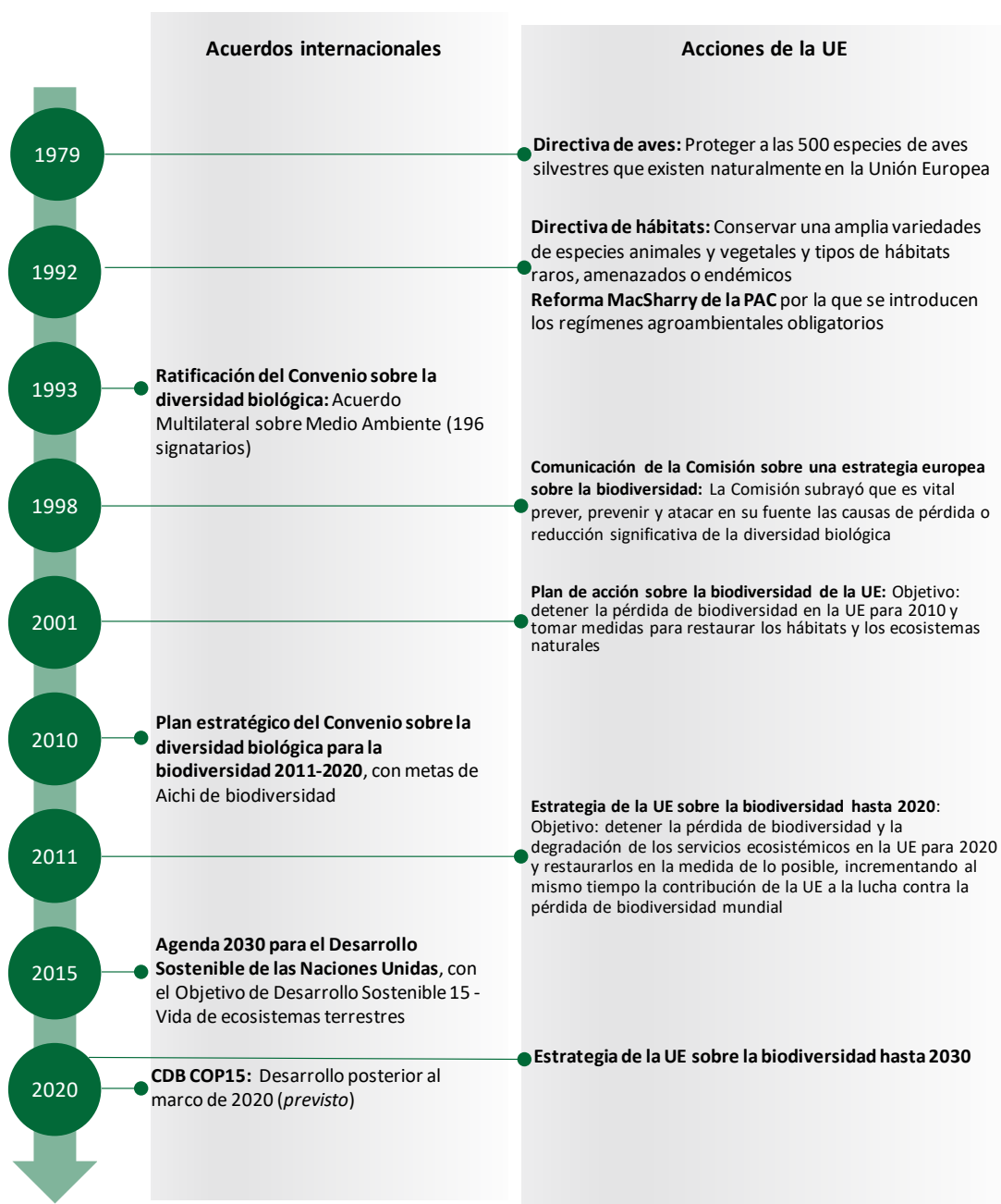
**11** En la Comisión, la Dirección General de Medio Ambiente (DG Medio Ambiente) tiene la responsabilidad general de proponer y aplicar la legislación y las políticas medioambientales. La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural) se ocupa de la legislación y las políticas agrícolas. Los Estados miembros deben desarrollar y supervisar los esfuerzos realizados para lograr el objetivo.

**12** Puesto que la estrategia actual sobre la biodiversidad expirará este año, la Comisión anunció en su [Pacto Verde Europeo](#) que tenía previsto publicar una nueva estrategia para el período hasta 2030. [La nueva estrategia fue publicada en mayo de 2020. Esboza principios generales y establece el marco para la Conferencia de las Partes (COP15) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.] Para dar forma práctica a la nueva estrategia, la Comisión tiene previsto emprender acciones y medidas de seguimiento en 2021.

<sup>18</sup> Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 – Conclusiones adoptadas por el Consejo (Medio ambiente) el 21 de junio de 2011 (ST11978/11).

<sup>19</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre la estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural (2011/2307(INI)).

## Ilustración 7 – Acuerdos internacionales y acción de la UE sobre la biodiversidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**13** La UE establece normas medioambientales y agrícolas a través de la legislación de la UE y apoyando financieramente al sector agrícola. Para el período 2014-2020, la Comisión informa de que ha asignado el 8,1 % del presupuesto de la UE (86 000 millones de euros) a la biodiversidad. [En su estado de previsiones presupuestarias de 2020](#), menciona que la financiación de la biodiversidad con cargo a la política agrícola común (PAC) será de 66 000 millones de euros (el 77 % del gasto en biodiversidad) durante todo el período 2014-2020.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**14** El objetivo de esta auditoría era evaluar el papel de la PAC en el mantenimiento y la mejora de la biodiversidad con arreglo al objetivo 3a de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020. Elegimos este tema por el elevado índice de pérdida de biodiversidad en Europa, el importante papel que desempeña la agricultura en esa pérdida, la gran parte que absorbe la PAC del presupuesto de la UE y las recientes evaluaciones negativas de la manera en que se ha aplicado en la UE la estrategia y, en particular, el objetivo relativo a la agricultura. El presente informe especial complementa el que publicamos sobre Natura 2000<sup>20</sup>.

**15** Nuestro fin era formular recomendaciones para contribuir a los actuales preparativos legislativos para la PAC 2021-2027, a la nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2030 y al debate y el proceso decisorio en la COP15. El contenido de la nueva estrategia no formaba parte de la auditoría, ni tampoco el grado en que la UE ha avanzado en sus compromisos internacionales en materia de biodiversidad. La auditoría tampoco abarca el tema de los polinizadores, ya que elaboraremos un informe separado sobre el mismo. Se estima que la contribución directa anual de los insectos polinizadores a la agricultura europea es de 15 000 millones de euros<sup>21</sup>.

**16** La auditoría abarcó la concepción, la aplicación, los resultados y el seguimiento de las acciones de la UE para detener la pérdida de biodiversidad en las tierras agrícolas de la UE. Nos centramos en los componentes de las estrategias nacionales y de la UE en materia de biodiversidad que fueran pertinentes para la agricultura y en su aplicación a través de distintos instrumentos, en particular, la PAC. Examinamos principalmente el actual período de programación (2014-2020) aunque, a efectos comparativos, también el diseño, la aplicación y los resultados de instrumentos análogos de la PAC del período anterior (2007-2013). Por último, tuvimos en cuenta las propuestas legislativas de la Comisión para la PAC para el período posterior a 2020.

---

<sup>20</sup> Véase el Informe Especial 1/2017 del Tribunal: «Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000».

<sup>21</sup> Potts S. et al, «Status and trends of European pollinators». Key findings of the STEP project», 14 de enero de 2015.

**17** La pregunta de auditoría principal era la siguiente: «¿Ha contribuido la PAC de manera significativa a mantener y mejorar la biodiversidad?». Para responder a esta pregunta evaluamos:

- o si la UE concibió su Estrategia sobre la biodiversidad y el marco jurídico de la PAC para el período 2014-2020 a fin de mejorar la conservación de la biodiversidad, y cómo ha supervisado y evaluado la Comisión los progresos hacia el objetivo relativo a la agricultura de 2020 de su estrategia sobre la biodiversidad;
- o si los pagos directos han tenido un impacto positivo demostrable durante el período de la PAC del período 2014-2020;
- o si las medidas de desarrollo rural de la PAC en el período 2014-2020 se han centrado en la biodiversidad, en particular a través de las medidas agroambientales y climáticas.

**18** Recopilamos evidencia de auditoría a través de:

- o un análisis de datos y documentos, como documentos científicos, estratégicos, legislativos, orientativos y de políticas relativos a la biodiversidad agrícola en la UE, y en una muestra de Estados miembros y regiones;
- o entrevistas con el personal de cinco direcciones generales de la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Medio Ambiente, Eurostat, Centro Común de Investigación y DG Investigación e Innovación) y de la Agencia Europea de Medio Ambiente, con representantes de ONG (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP de Bruselas, Eurogrupo para los Animales), de autoridades nacionales y regionales, de organizaciones de agricultores y de otras entidades;
- o visitas a cinco Estados miembros con distintos tipos de biodiversidad y perfiles agrícolas y paisajísticos (Chipre, Alemania, Irlanda, Polonia y Rumanía);
- o visitas a explotaciones agrícolas y entrevistas a 78 agricultores en 14 Estados miembros (véase el [anexo I](#));
- o una encuesta a las autoridades nacionales y regionales de otros nueve Estados miembros o regiones (véanse más detalles en el [anexo I](#)).

Además, en octubre de 2019 organizamos una mesa redonda sobre biodiversidad agrícola con expertos científicos, políticos y administrativos de este ámbito que nos ayudó a verificar y desarrollar nuestras constataciones de auditoría. Asistieron como observadores miembros del personal de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la DG Medio Ambiente.

## Observaciones

### Lagunas en la concepción de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, su coordinación con la PAC y su seguimiento

**19** Examinamos si el objetivo relativo a la agricultura de 2020 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad es específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo, y si la acción de la UE es coherente con él. También comprobamos si la legislación de la PAC 2014-2020 se ajusta a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 y a las iniciativas nacionales, y si el seguimiento de la Comisión proporciona información fiable sobre el gasto de la UE en biodiversidad.

**La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 no es rigurosa por lo que respecta al objetivo 3a, y los indicadores correspondientes presentan insuficiencias**

**20** Como se muestra en la *ilustración 6*, la Estrategia de la UE consiste en objetivos y acciones. Se estableció para un período de diez años, mientras que el presupuesto de la UE y el marco de la política agrícola siguen un ciclo político de siete años. La evaluación de impacto de 2011 que acompaña a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 indicaba que el objetivo indicativo relativo a la agricultura (3a) necesitaría traducirse en acciones concretas en la concepción de la reforma de la PAC para cumplir con la meta de la biodiversidad para 2020<sup>22</sup>. El resultado de las medidas de la PAC para el período 2014-2020 deberá medirse con respecto a tres objetivos, entre ellos, la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima, con atención especial a las emisiones de gases de efecto invernadero, la biodiversidad, el suelo y el agua<sup>23</sup>.

**21** En su *revisión intermedia* de 2015 de la Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020, la Comisión informó de que no se habían producido avances significativos, especialmente en relación con el objetivo 3 sobre agricultura (objetivo 3a) y silvicultura (objetivo 3b), y que se necesitaban «*esfuerzos mucho mayores*» para cumplir el

<sup>22</sup> Comisión: Evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural», SEC(2011) 540 final.

<sup>23</sup> Artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común.

objetivo dentro del plazo (véase la *ilustración 8*). En constataciones científicas recientes<sup>24</sup> también se confirma, como se indica en los apartados *03* a *05*, que desde 2015 no se ha producido una mejora global mensurable del objetivo 3, y que no se alcanzará para 2020.

## Ilustración 8 – Evaluación intermedia de los seis objetivos de la estrategia sobre la biodiversidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de 2015 de la Comisión.

**22** La Comisión presentó sus propuestas legislativas sobre la PAC para el período posterior a 2020 en 2018. Uno de los nueve objetivos específicos es que la PAC contribuya a la protección de la biodiversidad, potencie los servicios ecosistémicos y conserve los hábitats y los paisajes<sup>25</sup>. En el momento en que se realizó la auditoría, el calendario establecido para la nueva estrategia sobre la biodiversidad para 2030 (una descripción general en 2020 seguida de un plan de acción en 2021) dificultó que se

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Langhout, W.: «The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011-2018», 2019; Simoncini et al.: «Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU's Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia», *Land Use Policy*, Volumen 88, 2019; AEMA: «El medio ambiente en Europa — Estado y perspectivas 2020», 2019.

<sup>25</sup> Artículo 6, apartado 1, letra f), de la 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 (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), COM(2018) 392 final.

tuviera en cuenta la nueva estrategia cuando se concibieron las medidas de la PAC para la UE. Sin embargo, estará disponible para que los Estados miembros lo utilicen cuando elaboren sus propios planes estratégicos de la PAC en 2021.

**23** El objetivo relativo a la agricultura (3a) de la Estrategia hasta 2020 se divide en distintos ámbitos de acción y tiene un plazo claro, por lo que lo consideramos específico y acotado en el tiempo. Sin embargo, presenta insuficiencias desde el punto de vista de su viabilidad y pertinencia y no está cuantificado, lo que limita la capacidad de determinar en qué medida se está alcanzando. En cambio, la Estrategia establece que el objetivo relativo a la agricultura también debe contribuir a los objetivos 1 y 2, que sí tienen valores objetivos. El objetivo 1 se refiere a las zonas Natura 2000 y es mensurable. Establece que, en 2020, las evaluaciones de especies y hábitats protegidos por la normativa sobre protección de la naturaleza de la UE deberían mostrar una mejora del estado de conservación o un estado seguro o mejorado en un 100 % más de hábitats y un 50 % más de especies. El objetivo 2 prevé la «restauración de, al menos, el 15 % de los ecosistemas degradados». La estrategia no deja claro cómo medir la consecución del objetivo del 15 % o la contribución de la agricultura al mismo. La Comisión indicó en la revisión intermedia de la estrategia de 2020 que el objetivo de restauración de las masas de agua probablemente se había logrado (18 % restaurado), pero no ofrecía un porcentaje para ningún otro ecosistema.

**24** En 2005, la Comisión comenzó a implantar indicadores europeos racionalizados de la biodiversidad (SEBI) para evaluar los progresos realizados para alcanzar los objetivos de biodiversidad. Los SEBI más pertinentes para el objetivo relativo a la agricultura o la biodiversidad agrícola se enumeran en el [anexo II](#). La Comisión ha actualizado periódicamente cinco de estos indicadores, pero ocho de ellos no se han modificado en los últimos seis años o incluso más. Por ejemplo, los últimos datos disponibles sobre «diversidad genética en la ganadería» reflejan la situación de 2005 y solo abarcan cinco Estados miembros, mientras que el indicador de «zonas de gran valor natural» muestra la situación de 2006. Estas lagunas de datos impiden realizar un seguimiento del progreso de los indicadores SEBI en su conjunto. Tres indicadores actualizados periódicamente muestran una tendencia desfavorable (aves agrarias, hábitats de pastizales) o se están estabilizando (mariposas). Los otros dos no pueden utilizarse para supervisar las tendencias. En el primer caso (especies de interés europeo) los resultados se vieron distorsionados por un cambio en la metodología y, en el otro (balance de nitrógeno), los datos más recientes se remontan a 2015.

**25** En los indicadores agroambientales y el marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) se encuentran indicadores para supervisar el impacto de la PAC en la biodiversidad. Por ejemplo, la Comisión utiliza el indicador de tierras agrícolas y

agricultura de «alto valor natural» para medir la biodiversidad agrícola de la UE en el ámbito de la PAC del período 2014-2020 (véase el [anexo II](#)). Además de conservar la biodiversidad mediante una agricultura de baja intensidad, la agricultura de alto valor natural trata de proporcionar beneficios para la sociedad y el medio ambiente, como almacenamiento de carbono, agua limpia, prevención de incendios, mayor diversidad genética y protección de valores culturales. Como se muestra en el [anexo II](#), las tres series de indicadores contienen el concepto de alto valor natural.

**26** La Comisión introdujo tres indicadores relacionados con el alto valor natural en el MCSE para el período 2007-2013. En el período 2014-2020, ha mantenido un indicador de agricultura de alto valor natural, que se utiliza para mostrar el contexto y el impacto. En 2017, según una [encuesta de la Comisión](#), seis Estados miembros (Chequia, Grecia, Francia, Letonia, Malta y Rumanía) y otras 24 regiones de la UE en Bélgica, España, Italia y Portugal no habían identificado la agricultura de alto valor natural ni emprendido ningún seguimiento periódico. Los últimos informes de situación sobre desarrollo rural presentados a la Comisión por Estados miembros y regiones (junio de 2019) confirmaron la situación: solo dos tercios de los informes contienen información cuantificada sobre tierras agrícolas de alto valor natural. Algunas autoridades nacionales o regionales, como las de Chipre o Alemania, han creado sus propios medios de obtener datos sobre el alto valor natural. Los indicadores de alto valor natural no son comparables entre los Estados miembros, sino que reflejan la definición del Estado miembro. La Comisión no ha incluido el indicador de alto valor natural en el marco de la PAC posterior a 2020.

**27** En la evaluación de impacto<sup>26</sup> previa a las propuestas legislativas de la Comisión para la PAC del período 2014-2020 se reconoció la importancia de incorporar las consideraciones sobre biodiversidad en el sector agrícola para cumplir el objetivo relativo a la agricultura de la Estrategia sobre la biodiversidad. En la evaluación, la Comisión afirma que esperaba que una importante contribución a la estrategia procediera del componente de «ecologización» de los pagos directos de la PAC (véanse los apartados [51](#) a [60](#)). La Comisión y los Estados miembros abordan principalmente las acciones del ámbito agrícola en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad a través de pagos directos (acción 8) y programas de desarrollo rural (acción 9) (véase la [ilustración 9](#)).

---

<sup>26</sup> Comisión: «Common Agricultural Policy towards 2020», SEC(2011) 1153.

## Ilustración 9 – Instrumentos de la PAC y su vínculo con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020

Instrumentos de la PAC		Biodiversidad Objetivo 3a
Beneficios acumulados potenciales para la biodiversidad	Desarrollo rural Ámbito de interés 4A <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicado a través de programas de desarrollo rural</li> <li>• Voluntario, compensado</li> <li>• Mayores beneficios potenciales para la biodiversidad</li> </ul>	Acción 9 Acción 10
	Ecologización <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicada a través de pagos directos</li> <li>• Obligatoria con apoyo financiero (exceptuados algunos agricultores)</li> </ul>	Acción 8a
	Condicionalidad <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituye la base de referencia</li> <li>• Controlada a través de los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales</li> </ul>	Acción 8b

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### No existe una estrategia de la UE para la conservación de la diversidad genética

**28** La acción 10 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 exigía a la Comisión que fomentara la adopción de medidas agroambientales en apoyo de la diversidad genética agraria y examinara las posibilidades de elaborar una estrategia encaminada a la conservación de dicha diversidad (véase la *ilustración 10*).

### Ilustración 10 – Acción 10 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020



#### Acción 10: Conservar la diversidad genética agraria de Europa

La Comisión y los Estados miembros fomentarán la **adopción de medidas agroambientales** en apoyo de la diversidad genética agraria y examinarán las posibilidades de **elaborar una estrategia** encaminada a la conservación de la diversidad genética

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**29** La creciente uniformidad de los sistemas de producción de alimentos y nuestra limitada dieta no solo han contribuido al declive de la biodiversidad, sino también a otras consecuencias indeseadas<sup>27</sup>. Menos recursos genéticos significan una menor resiliencia ante plagas, enfermedades y graves cambios medioambientales<sup>28</sup>.

**30** La Comisión ha continuado apoyando los esfuerzos nacionales para revertir la pérdida de diversidad genética a través de medidas agroambientales y climáticas y proyectos de investigación. Estados miembros como Polonia, Dinamarca y Estonia han elaborado estrategias o programas nacionales sobre diversidad genética animal o vegetal. Un estudio de 2016 contratado por la Comisión recomendaba que la UE elaborara una estrategia global, acorde a su Estrategia sobre la biodiversidad, para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad genética<sup>29</sup>. El estudio identificaba la intensificación agrícola como el factor principal de la pérdida, al centrarse en las razas de mayor rendimiento y en nuevos modelos de gestión de la tierra (con una importante reducción de los pastos), que provocó que casi el 50 % de todas las razas ganaderas europeas se extinguiera o adquiriera un estado de peligro o crítico. Ocho de las nueve autoridades que encuestamos se manifestaron a favor de una estrategia para la conservación de la diversidad genética.

### La Comisión sobrestima su gasto en biodiversidad

**31** La Comisión hace un seguimiento anual de su presupuesto para biodiversidad, pero no tiene un objetivo al respecto. Publica cifras de financiación de la biodiversidad tanto en sus informes al Convenio sobre la Diversidad Biológica como anualmente en el proyecto de presupuesto general de la UE. En 2019 y 2020, la UE ha previsto gastar alrededor del 8 % de su presupuesto total en biodiversidad (aproximadamente 13 500 millones de euros al año), de los cuales, la parte correspondiente a la PAC es de 10 300 millones de euros al año. La Comisión aplica coeficientes del 0 %, del 40 % y del 100 %, adaptados de los «marcadores de Río» de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los criterios de la Comisión para estos coeficientes son menos conservadores que los de la OCDE (véase el [cuadro 1](#)).

---

<sup>27</sup> FAO: «The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture», 2010; FAO: «The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture», 2019.

<sup>28</sup> AEMA: «El medio ambiente en Europa — Estado y perspectivas 2020», 2019.

<sup>29</sup> Comisión «Preparatory action on EU plant and animal genetic resources», Final Report, 2016.

## Cuadro 1 – Categorías de la OCDE y coeficientes de biodiversidad de la UE

OCDE		UE	
Categoría	Actividades	Coeficiente de financiación de la biodiversidad	Criterios aplicados
2	Gastos de actividades en las que la biodiversidad es el <b>principal</b> objetivo (primario)	100 %	La ayuda representa una contribución <b>significativa</b> a los objetivos de biodiversidad.
1	Gastos de actividades en las que la biodiversidad es un objetivo <b>significativo</b> , pero no el principal.	40 %	La ayuda representa una contribución <b>moderada</b> a la biodiversidad.
0	Gastos no orientados a la biodiversidad	0 %	La contribución de la ayuda es insignificante.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, basado en el estudio sobre la financiación de la biodiversidad y el seguimiento de los gastos relacionados con la biodiversidad en el presupuesto de la UE, Comisión, 2017; estado de previsiones para el año 2020, Comisión, 2019.

**32** En la *ilustración 11* se muestra cómo aplica la Comisión estos coeficientes al gasto de la PAC. La Comisión no rastrea ni compensa los gastos de los regímenes que podrían tener un impacto negativo en la biodiversidad agrícola.

## Ilustración 11 – Sinopsis del método utilizado por la Comisión para calcular la financiación de la biodiversidad con cargo a la PAC

	Elemento	Coefficiente de biodiversidad de la UE	Contribución prevista a la biodiversidad en 2019
Pagos directos	Ecologización (30 % de los pagos directos)	✗ 40 % =	5 900 millones de euros de 43 200 millones de euros (i.e. ≈ 14 %)
	Condicionalidad (7 % de los pagos directos)	✗ 40 % =	
	63 % restante de pagos directos	✗ 0 % =	
Desarrollo rural	Prioridad 4 (Restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas; excluidos los importes para las zonas con limitaciones naturales)	✗ 100 % =	4 400 millones de euros de 14 700 millones de euros (i.e. ≈ 30 %)
	Ámbito de interés 5E (conservación y captura de carbono)	✗ 40 % =	
	Otros	✗ 0 % =	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

**33** La Comisión aplica un coeficiente del 100 %, de conformidad con el enfoque de la OCDE, a los gastos de desarrollo rural en «restaurar, preservar y mejorar la biodiversidad» (ámbito de interés 4A) dirigido específicamente a la biodiversidad. También aplica un coeficiente del 100 % a los gastos de «mejora de la gestión del agua» (4B) y «prevención de la erosión del suelo y mejora de la gestión del suelo» (4C). Dado que la biodiversidad no es el objetivo principal de estos dos ámbitos de interés, no cumplen los criterios del coeficiente del 100 %.

**34** La Comisión aplica un coeficiente del 40 % a todos los pagos de ecologización, aunque su impacto positivo en la biodiversidad agrícola no pueda demostrarse claramente (véanse los apartados 51 a 60). Además, los requisitos de ecologización en general son poco estrictos y reflejan en gran medida las prácticas agrícolas normales. En nuestro Informe Especial 21/2017: «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental» estimamos que los agricultores solo crearon los elementos de la ecologización en alrededor del 3,5 % de las tierras de labor, no más del 2 % de todas las tierras agrícolas de la UE. Además, los nuevos requisitos de ecologización relativos a los pastos

permanentes habían dado lugar a un cambio en las prácticas agrícolas en solo el 1,5 % de las tierras agrícolas de la UE.

**35** El impacto del elemento de condicionalidad, un sistema de sanciones, en la biodiversidad agrícola plantea algunas dificultades y se examina más a fondo en los apartados **41** a **50**. Para contabilizar la contribución realizada por la condicionalidad, la Comisión aplica un coeficiente del 40 % al 10 % de los demás componentes de los pagos directos (alrededor del 70 % de los pagos directos; véase la *ilustración 14*). Esto no se aplica a los regímenes de desarrollo rural como la financiación de zonas con limitaciones naturales o específicas, que no son más beneficiosas para la biodiversidad agrícola que el régimen de pago básico. Los coeficientes de condicionalidad pueden en general sobrestimar la contribución de la condicionalidad.

**36** Chipre, Irlanda y Alemania no consideraron correcta la metodología de la Comisión. Por consiguiente, Irlanda y Alemania, al crear sus propios sistemas de seguimiento de la biodiversidad no la han utilizado, sino que cada uno efectuó un ejercicio de seguimiento basado en pruebas científicas. En su Revisión del Gasto Nacional para la Biodiversidad, Irlanda utilizó seis coeficientes (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % y 100 %).

**37** Consideramos que la cuantificación de la Comisión de alrededor de 10 000 millones de euros, resultante de la aplicación de solo tres coeficientes (0 %, 40 % y 100 %), no es completamente sólida ni fiable. Nuestras constataciones se ajustan a las de los estudios independientes efectuados en 2015<sup>30</sup> y 2017<sup>31</sup>.

## **La mayor parte de la financiación de la PAC tiene un impacto positivo limitado sobre la biodiversidad**

**38** El Tribunal examinó si, en el período 2014-2020, los pagos directos, entre ellos la ecologización y la condicionalidad, han tenido un impacto positivo mensurable en la biodiversidad, como exige la acción 8 de la Estrategia de la UE. Dicha acción se divide en dos subacciones (véase la *ilustración 12*).

---

<sup>30</sup> Medarova-Bergstrom et al.: «Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission», 2014.

<sup>31</sup> Ernst & Young: «Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget», 2017.

## Ilustración 12 – Acción 8 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 y sus subacciones



### Acción 8: Mejorar los pagos directos a los bienes medioambientales públicos en la PAC de la UE

8a) La Comisión propondrá que los **pagos directos de la PAC** retribuyan la **prestación de bienes medioambientales públicos** más allá de la condicionalidad

8b) La Comisión propondrá mejorar y simplificar las **normas de condicionalidad relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales** y considerará la inclusión de la **Directiva marco del agua** en el ámbito de aplicación de la condicionalidad [...]

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## La mayoría de los pagos directos no mantiene ni mejora la biodiversidad agrícola

**39** Con una cifra superior a 40 000 millones de euros, los pagos directos representaron más del 70 % del total del gasto en agricultura de la UE en 2019 (véase la [ilustración 13](#)). Entre los regímenes de ayuda directa se halla el régimen de pago básico<sup>32</sup>, en virtud del cual los agricultores activan los derechos de pago de forma proporcional a las tierras subvencionables que declaran; el régimen de pago único por superficie<sup>33</sup>, en el que los pagos se efectúan por la superficie subvencionable declarada por los agricultores, y las disposiciones sobre «ecologización» (véanse los apartados [51](#) a [60](#)).

<sup>32</sup> Véase el Informe Especial 10/2018 del Tribunal: «El régimen de pago básico para agricultores funciona desde el punto de vista operativo, pero tiene una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda».

<sup>33</sup> Véase el Informe Especial 16/2012 del Tribunal. «Eficacia del Régimen de Pago Único por Superficie (RPUS) como régimen de transición para las ayudas a los agricultores de los nuevos Estados miembros».

### Ilustración 13 – Presupuesto agrícola de la UE – pagos (2019)

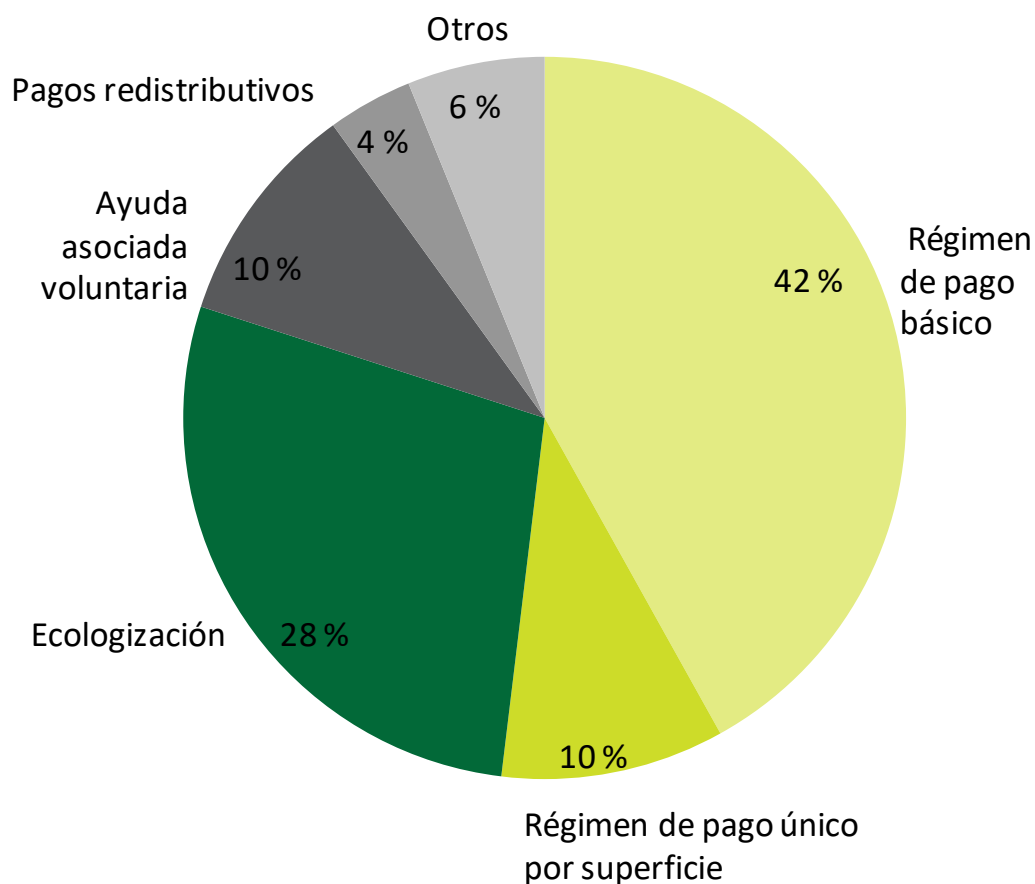


Fuente: Presupuesto de la UE para 2019.

**40** Según las autoridades de los Estados miembros, la gran mayoría de los regímenes de pagos directos en la UE no tiene un impacto directo y cuantificable en la biodiversidad agrícola. Según los científicos, la ayuda asociada voluntaria puede tener un impacto negativo. Este mecanismo supedita aproximadamente el 10 % del presupuesto de la UE para pagos directos a la producción de cultivos o animales específicos (véase la [ilustración 14](#)). Así, ofrece un incentivo para mantener (o aumentar) los niveles de la actividad subvencionada<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Brady et al.: «Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis», 2017.

### Ilustración 14 – Pagos directos (2018)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, basado en: Annual activity report 2018 – Agriculture and Rural Development, Comisión, junio de 2019.

### El régimen de sanciones de condicionalidad no tiene un claro impacto en la biodiversidad agrícola

**41** Cuando los organismos pagadores detectan que un agricultor que recibe subvenciones de la PAC no cumple los requisitos legales de gestión básicos (RLG) y las normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM), deben, en general, reducir el importe del pago al agricultor entre un 1 % y un 5 %. Sin embargo, los requisitos y las normas no se aplican a todos los agricultores de la UE, como los que participan en el régimen de pequeños agricultores. Los requisitos legales de gestión se derivan de la aplicación de los artículos pertinentes de la legislación (por ejemplo, los relativos a Natura 2000, productos fitosanitarios y nitratos) y, por tanto, incorporan las normas existentes. La legislación en la que se basan dichos requisitos se aplica, con independencia del mecanismo de condicionalidad, a todos los agricultores de la UE, tanto si solicitan subvenciones de la PAC como si no lo hacen. Los agricultores que

incumplan sus obligaciones también pueden ser sancionados con arreglo al Derecho nacional. En ocasiones la segunda sanción puede ser superior a la primera.

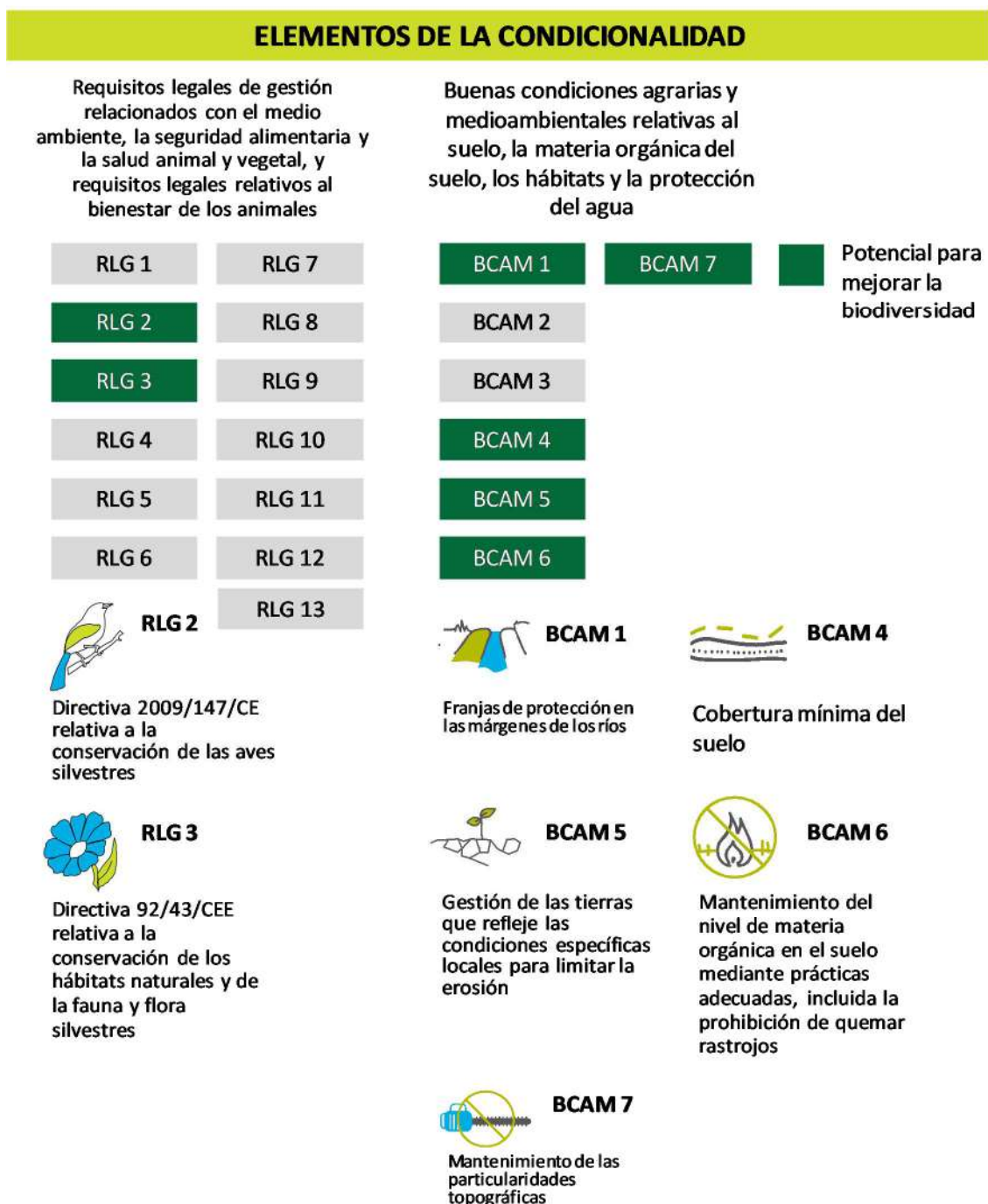
**42** El marco legislativo concede a los Estados miembros un alto grado de flexibilidad para definir el contenido de las normas de buenas condiciones agrarias y medioambientales. Las decisiones de los Estados miembros en cuanto a la ambición medioambiental, la definición de las explotaciones sometidas a la norma BCAM, la forma en que las explotaciones agrícolas deben aplicar la norma y la manera en que las autoridades nacionales comprueban su cumplimiento determinan el valor de la norma para la biodiversidad. En la mayoría de los casos, los organismos pagadores comprueban entre el 1 % y el 2 % de las explotaciones agrícolas sometidas a una norma específica BCAM e imponen sanciones en alrededor del 1 % de las explotaciones controladas. Por ejemplo, en cuatro de los cinco Estados miembros visitados, los organismos pagadores identificaron aproximadamente 1 millón de agricultores sujetos a las condiciones de la norma BCAM 4 (cobertura mínima del suelo). Inspeccionaron aproximadamente 16 000 explotaciones y aplicaron sanciones a 270 subvenciones. En la mayoría de los casos en que impusieron sanciones, redujeron el pago en un 1 %.

**43** En una auditoría anterior<sup>35</sup>, observamos diferencias significativas entre Estados miembros en la aplicación de sanciones por infracciones. Constatamos que las tasas de infracción en relación con varios requisitos y normas eran inferiores al 1 %. Los requisitos legales de gestión en estos casos se referían a la conservación de las aves silvestres y los hábitats naturales, mientras que las normas BCAM eran la BCAM 6 sobre el nivel de materia orgánica en el suelo, y la BCAM 7 sobre el mantenimiento de la estructura del suelo y de las particularidades topográficas. Todos ellos tienen un gran potencial, en teoría, para contribuir a la biodiversidad agrícola (véase la *ilustración 15*).

---

<sup>35</sup> Informe Especial 26/2016 del Tribunal: «El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada».

## Ilustración 15 – Potencial de la condicionalidad para mejorar la biodiversidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**44** A través de la acción 8b de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, la Comisión se comprometió a mejorar y simplificar las normas BCAM relacionadas con la biodiversidad. Modificó la estructura de la condicionalidad en 2015. Algunas normas BCAM pasaron a formar parte de las normas de subvencionabilidad, mientras que otras han cambiado (véase la *ilustración 16*).

## Ilustración 16 – Normas BCAM antes y después de 2015

Antes de 2015 Condicionalidad	Después de 2015	
	Subvencionabilidad	Condicionalidad
Mantenimiento de pastos permanentes <sup>1</sup>	Proporción de pastos permanentes	
Rotación de cultivos <sup>2</sup>	Diversificación de cultivos, superficies de interés ecológico <sup>7</sup>	
Franjas de protección <sup>3</sup>		Franjas de protección <sup>7</sup>
Mantenimiento de las particularidades topográficas <sup>4</sup>		Mantenimiento de las particularidades topográficas, terrazas y olivos <sup>7</sup>
Terrazas <sup>4</sup>		
Arranque de olivos <sup>4</sup>		
Cobertura mínima del suelo <sup>3</sup>		Cobertura mínima del suelo
Gestión de las tierras <sup>3</sup>		Gestión de las tierras
Prohibición de quemar rastrojos <sup>5</sup>		Materia orgánica del suelo
Riego <sup>3</sup>		Riego
Nivel mínimo de mantenimiento (5 requisitos) <sup>1</sup>	Nivel mínimo de mantenimiento de las tierras agrícolas	
Uso de maquinaria adecuada <sup>6</sup>		

1 Mantenido (con modificaciones) fuera del marco de la condicionalidad

2 Abandonado y sustituido fuera del marco de la condicionalidad

3 Mantenido

4 Fusionado y mantenido en el marco de la condicionalidad

5 Mantenido (con modificaciones) en el marco de la condicionalidad

6 Abandonado

7 Ciertos elementos designados por los Estados miembros como superficies de interés ecológico (SIE) y características protegidas por la condicionalidad son coherentes

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información de la Comisión.

**45** La reforma de la PAC de 2013 transfirió el requisito de mantenimiento de los pastos permanentes y la norma BCAM sobre la rotación de cultivos desde la condicionalidad a la ecoligación, lo que significa que se aplica a menos agricultores. La rotación de cultivos pasó a ser diversificación de cultivos (que tiene menos valor para la biodiversidad – véase el apartado 54). La agregación de determinadas normas no ha alterado su sustancia: la creación de una nueva norma sobre la materia orgánica del suelo no mejoró el régimen porque la protección de la materia orgánica del suelo ya formaba parte del marco jurídico cuando comenzó a aplicarse la condicionalidad en 2005.

**46** En 2014, la Comisión aceptó la recomendación de incluir la Directiva marco sobre el agua en el ámbito de aplicación de la condicionalidad en este sentido, formulada en nuestro Informe Especial 4/2014: «La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial». La Directiva aún no forma parte de la

condicionalidad, aunque sí aparece en las propuestas de la Comisión para la PAC posterior a 2020.

**47** El componente del requisito legal de gestión de la condicionalidad (véase el apartado **41**) no ofrecía a los agricultores una obligación adicional de mantener y mejorar la biodiversidad agrícola. Sin embargo, la inclusión en el marco de la condicionalidad sí que prevé un régimen de inspección periódica de estos requisitos, sensibilizando así a los agricultores sobre las condiciones que deben cumplirse.

**48** En el marco de la condicionalidad, las normas BCAM 1 y 4 a 7 tienen el mayor potencial desde el punto de vista del objetivo de biodiversidad de la agricultura (véase la *ilustración 15*). Sin embargo, solo un Estado Miembro de los que visitamos pudo demostrar un impacto concreto: las autoridades alemanas informaron de que las prohibiciones de siega en virtud de la norma BCAM 4 han beneficiado a las aves de cría, y de que las prácticas antierosivas de la norma BCAM 5 también han fomentado la biodiversidad. La norma BCAM 7 ha protegido alrededor de dos millones de distintos elementos del paisaje en Alemania, incluidos un millón de setos y 150 000 humedales, lo que es valioso, teniendo en cuenta el declive a largo plazo de los setos en Europa durante el siglo pasado (véase el *recuadro 1*).

## Recuadro 1

### Destrucción de setos en el siglo XX

Tras la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos nacionales favorecieron la eliminación de los setos para aumentar la autosuficiencia alimentaria y permitir el uso de maquinaria incapaz de maniobrar en campos pequeños. La disponibilidad de incentivos financieros dio lugar a la destrucción generalizada de los setos<sup>36</sup>. Por ejemplo:

- En Francia, casi el 70 % de los setos fueron destruidos entre 1945 y 1983;
- en Bélgica, hasta el 75 % de los setos fueron destruidos en determinadas regiones durante el siglo XX;
- en los Países Bajos, la cifra pasó del 30 % al 50 % entre 1960 y 1994;
- en Italia, hasta el 90 % de los setos han desaparecido en la región de Po;
- las regiones de Irlanda han eliminado entre el 15 y el 30 % de sus setos.

**49** El marco común de seguimiento y evaluación contiene solo dos indicadores de realizaciones en materia de condicionalidad<sup>37</sup>: «número de hectáreas sujetas a condicionalidad» y «proporción de pagos de la PAC sujetos a condicionalidad». Según la AEMA, la proporción de superficie agrícola útil cubierta por los distintos regímenes ofrece una indicación del alcance y el potencial teórico de mejora de la biodiversidad, pero no de la eficacia<sup>38</sup>. La Comisión no dispone de ningún indicador de resultados o de impacto que pueda medir los efectos específicos de la condicionalidad en la biodiversidad agrícola. En nuestra auditoría de la condicionalidad de 2016<sup>39</sup>, también llegamos a la conclusión de que la información disponible no permitía a la Comisión evaluar adecuadamente la eficacia de la condicionalidad.

<sup>36</sup> Philippe et al.: «Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France», 2009; Pointereau et al.: La haie en France et en Europe: «Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles», 2006; Hickie et al.: Irish Hedgerows: Networks for Nature, 2004; Bazin et al.: La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin, 1994.

<sup>37</sup> Comisión: «[Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020](#)», 2015.

<sup>38</sup> AEMA: «El medio ambiente en Europa — Estado y perspectivas 2020», 2019.

<sup>39</sup> Informe Especial 26/2016 del Tribunal: «El desafío de lograr una condicionalidad más eficaz y menos complicada».

**50** Ninguno de los Estados miembros que visitamos, a excepción de Alemania (véase el apartado 48), facilitó información concreta sobre el impacto de la condicionalidad en la biodiversidad agrícola. Los estudios<sup>40</sup> sobre la eficacia de las medidas de fomento de la biodiversidad agrícola no han tenido efectos positivos ni negativos en la condicionalidad. Algunos expertos han criticado la falta de ambición del régimen de condicionalidad y su incapacidad para promover la biodiversidad agrícola<sup>41</sup>.

## El potencial de la ecologización para mejorar la biodiversidad está poco desarrollado

**51** La ecologización comprende tres prácticas agrícolas con la finalidad de favorecer el medio ambiente y el clima (véase la *ilustración 17*).

### Ilustración 17 – Ecoarquitectura



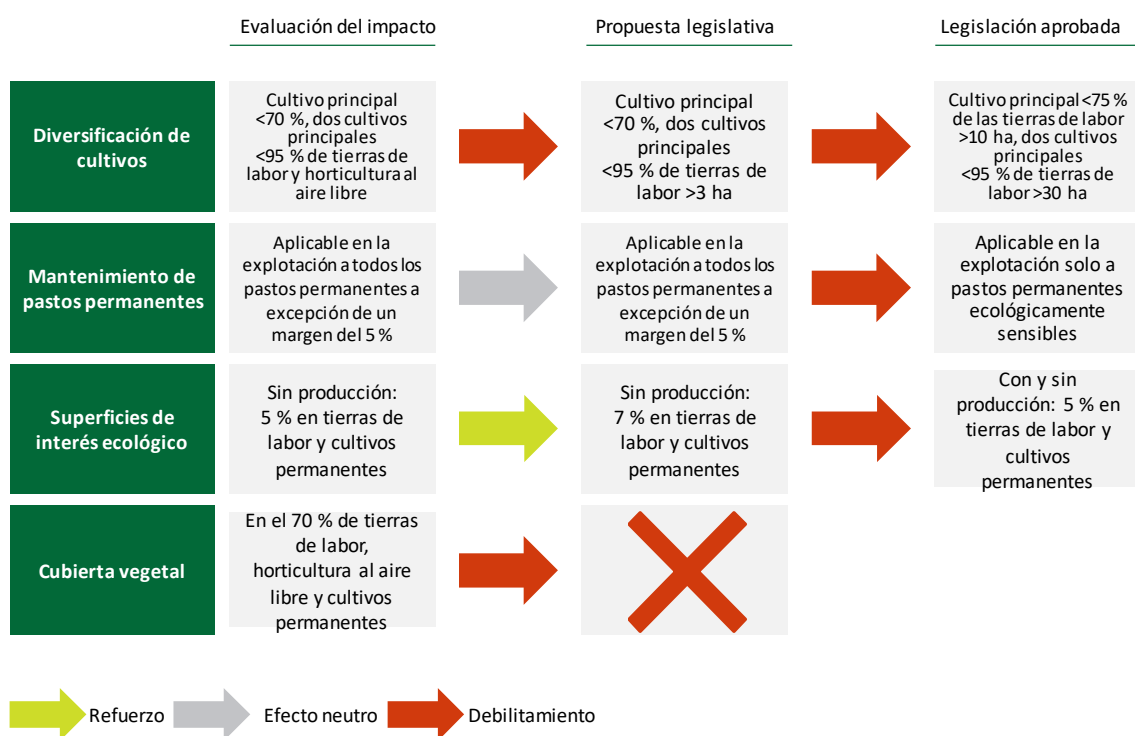
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>40</sup> Hodge et al.: «The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union», *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: «Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services», *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

<sup>41</sup> Brunk et al.: «Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity», 2009.

**52** Los requisitos de ecologización no se aplican a las explotaciones del régimen de pequeños agricultores o a las explotaciones consideradas «ecológicas por definición», como las explotaciones de cultivos ecológicos o con más de un 75 % de pastos permanentes. En 2015, al menos una obligación de ecologización se aplicaba al 24 % de las explotaciones agrícolas de la UE, lo que representa el 73 % de todas las tierras agrícolas de la UE<sup>42</sup>. El objetivo de la ecologización es conceder recompensas por la rotación de cultivos y la protección de los pastos permanentes, la cubierta vegetal, el barbecho ecológico y las zonas Natura 2000, tal como se exige en la acción 8a de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad. La Comisión incluyó todos estos elementos en su Comunicación de 2010 «La PAC en el horizonte de 2020»<sup>43</sup>. Sin embargo, no todos formaban parte de la evaluación de impacto o de la propuesta de 2011 para la PAC del período 2014-2020<sup>44</sup>, que las negociaciones posteriores diluyeron aún más (véase la *ilustración 18*).

### Ilustración 18 – Ecologización: desde las primeras reflexiones hasta el texto final



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>42</sup> Informe Especial 21/2017 del Tribunal: «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

**53** En nuestro informe especial de 2017<sup>45</sup> llegamos a la conclusión de que la ecologización había tenido pocos efectos mensurables: ha dado lugar a cambios en las prácticas agrícolas en solo alrededor del 5 % del total de tierras agrícolas de la UE, el conocimiento de la situación de partida es fragmentario y no está claro cómo se espera que la ecologización contribuya a los objetivos de biodiversidad de la UE. La Comisión confirmó en 2018<sup>46</sup>, citando su propia evaluación de la ecologización a partir de 2017<sup>47</sup>, que los Estados miembros y los agricultores podrían mejorar su aplicación de la ecologización para cumplir mejor sus objetivos. En documentos científicos se ha llegado a conclusiones similares<sup>48</sup>.

**54** La **diversificación de cultivos** rara vez da lugar a un cambio en las prácticas de gestión de la tierra<sup>49</sup>. En un documento de trabajo<sup>50</sup> de los servicios de la Comisión se ha llegado a la conclusión de que es la medida de ecologización con menos beneficios para el medio ambiente.

**55** El mantenimiento y la protección de los **pastos permanentes** es importante para la biodiversidad agrícola, aun cuando el objetivo principal sea la eliminación del

---

<sup>43</sup> Comunicación de la Comisión: «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario», COM(2010) 672 final.

<sup>44</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece 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, COM(2011) 625/3 final.

<sup>45</sup> Informe Especial 21/2017 del Tribunal: «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

<sup>46</sup> Comisión: «Aplicación del marco común de seguimiento y evaluación y los primeros resultados del rendimiento de la PAC», COM(2018) 790 final, 2018.

<sup>47</sup> Comisión: «Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment», 2017.

<sup>48</sup> Ekroos et al.: «Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes», *Landscape Ecol* 34, 2019, pp. 389-402; Pe'er et al.: «Adding Some Green to the Greening», *Conservation Letters*, 2017, pp. 517-530.

<sup>49</sup> Informe Especial 21/2017 del Tribunal: «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental», ilustración 5.

<sup>50</sup> Comisión: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - «Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013», SWD(2018) 479 final.

carbono. Algunos estudios han demostrado<sup>51</sup> que los niveles de diversidad vegetal son mucho más elevados cuando los pastizales son cultivados de forma no intensiva, por ejemplo, segados una vez al año o bien con una moderación de pastos.

### Imagen 1 – Cría no intensiva de bovinos en pastos permanentes en Irlanda



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**56** Los Estados miembros pueden permitir el arado de pastos permanentes, lo cual es perjudicial para la biodiversidad. En Polonia, los agricultores, en principio, pueden convertir dichos pastos en tierras de labor, siempre que no se rebase el límite máximo global nacional del 5 % (véase la *ilustración 17*). En Alemania e Irlanda, los agricultores necesitan una autorización administrativa antes de poder arar, y deben volver a sembrar una superficie equivalente con hierba para cumplir el requisito del mantenimiento de pastos permanentes. Aunque los estudios indican que los pastos de nueva siembra tienen un menor valor para el medio ambiente y para la biodiversidad<sup>52</sup>, se trata de una práctica común: 17 de los 44 agricultores con pastos a

<sup>51</sup> Plantureux et al.: «Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges», *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.: «Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review», *Agronomie*, 24(8), 2004.

<sup>52</sup> BfN: «Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes», 2017; Plantureux et al.: «Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges», *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.:

quienes entrevistamos habían arado y sembrado de nuevo algunos de ellos desde 2015.

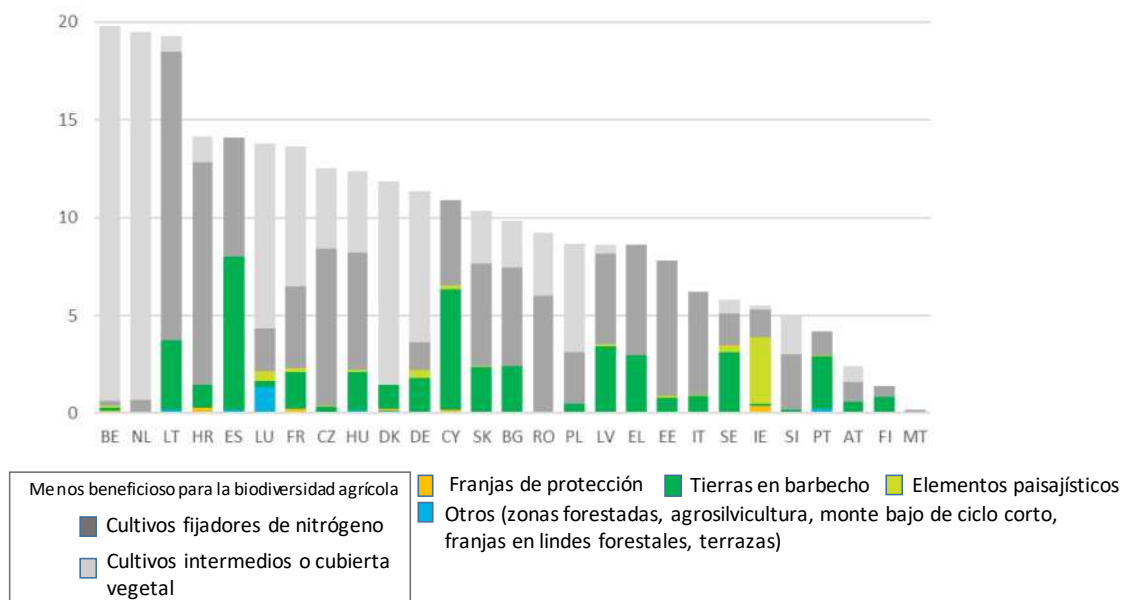
**57** Los agricultores no están autorizados a labrar allí donde la tierra haya sido considerada sensible desde el punto de vista del medio ambiente para conservar zonas de biodiversidad significativa o mantener los beneficios de la captura de carbono. En los [Estados miembros](#), esta categoría representa solo una pequeña parte de todos los pastos permanentes, principalmente en las zonas Natura 2000. En 2016, la superficie de pastos permanentes sujeta a las medidas de ecologización fue de 47,7 millones de hectáreas, con 7,7 millones de hectáreas de pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental en las zonas Natura 2000. Los [datos de la Comisión](#) de 2018 pusieron de manifiesto que solo cuatro Estados miembros o regiones (Bélgica-Flandes, Chequia, Letonia y Luxemburgo) habían designado pastos permanentes sensibles desde el punto de vista medioambiental en zonas no pertenecientes a la red Natura 2000: una superficie total de menos de 0,3 millones de hectáreas.

**58** El potencial de las **superficies de interés ecológico** (SIE) para generar beneficios en el ámbito de la biodiversidad depende de los tipos de SIE existentes y de la manera en que las gestionen los agricultores. Las opciones preferidas por los agricultores alemanes, polacos y rumanos, según la información más reciente publicada por la [Comisión](#) (2017), son, en su mayoría, las que numerosos estudios científicos han identificado<sup>53</sup> como las menos beneficiosas para la biodiversidad agrícola, en particular la siembra de cultivos fijadores de nitrógeno y los cultivos intermedios. La situación en Irlanda es anómala, ya que más del 95 % de los agricultores están exentos de la ecologización debido a la abundancia natural de pastizales. Alrededor del 60 % de los agricultores chipriotas han optado por cumplir sus obligaciones con respecto a las SIE a través de la opción respetuosa con la biodiversidad del barbecho. Sin embargo, la cifra para la UE en su conjunto es inferior al 20 % (véase la [ilustración 19](#)). En 2017, la proporción de tierras de labor en superficies de interés ecológico oscilaba en los Estados miembros entre el 0,2 % y el 20 %, y la proporción de tierras de labor con respecto a la superficie agrícola total también varía considerablemente (véanse los ejemplos en los apartados [68](#) y [69](#)).

---

<sup>53</sup> Nilsson et al.: «A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas», *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al.: «Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes», *Landscape Ecol* 34, 2019.

## Ilustración 19 – Distintas superficies de interés ecológico en porcentaje de las tierras de labor, 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

**59** El marco común de seguimiento y evaluación<sup>54</sup> contiene 22 indicadores de realización y de resultados relativos a la ecologización. La Comisión no tiene indicadores de impacto para medir los efectos de la ecologización en la biodiversidad agrícola.

**60** Nuestra encuesta corrobora las constataciones anteriores. Un tercio de las autoridades que respondieron consideraba que ninguno de los instrumentos de ecologización existentes había mejorado la biodiversidad agrícola. Alrededor de la mitad de las autoridades declararon que es necesario reforzar los requisitos de ecologización en la PAC posterior a 2020, como parte del mayor interés en la biodiversidad mediante la «condicionalidad reforzada». Este acuerdo, previsto para sustituir la ecologización y la condicionalidad, debería incluir varios requisitos legales de gestión y 10 normas BCAM (tres más que en la PAC actual). La Comisión también ha propuesto un nuevo instrumento conocido como «regímenes ecológicos». Los Estados miembros tendrán la obligación de diseñar y ofrecer uno o varios «regímenes ecológicos» que abarquen prácticas agrícolas como la mejora de la gestión de los

<sup>54</sup> Comisión: «Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020», 2015.

pastos permanentes y de los paisajes, la gestión de los nutrientes, los alimentos y nidos para las especies polinizadoras y la agricultura ecológica.

## Algunos regímenes de desarrollo rural tienen potencial para mejorar la biodiversidad agrícola

**61** Examinamos si la acción de la Comisión y de los Estados miembros en el ámbito del desarrollo rural, especialmente su utilización de medidas agroambientales y climáticas, se centra ahora en mayor medida en la conservación de la biodiversidad, como exige la acción 9 de la Estrategia de la UE (véase la *ilustración 6*), y si su impacto es objeto de un seguimiento adecuado. La acción 9 se divide en dos subacciones (véase la *ilustración 20*).

### Ilustración 20 – Acción 9 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 y sus subacciones



#### Acción 9: Orientar mejor el desarrollo rural a la conservación de la biodiversidad

9a) La Comisión y los Estados miembros integrarán **objetivos de biodiversidad cuantificados** en las estrategias y programas de desarrollo rural [...]

9b) La Comisión y los Estados miembros crearán mecanismos para **facilitar la colaboración entre agricultores y silvicultores**, a fin de facilitar la continuidad de los elementos paisajísticos, la protección de los recursos genéticos y otros mecanismos de colaboración que protejan la biodiversidad.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Las medidas agroambientales y climáticas, Natura 2000 y las medidas de agricultura ecológica tienen el mayor potencial para mantener o mejorar la biodiversidad agrícola

**62** Los programas de desarrollo rural (PDR) que los Estados miembros y las regiones han desarrollado para la PAC del período 2014-2020 deben incluir medidas para afrontar los retos económicos, ambientales y sociales identificados para la zona geográfica que abarca, incluidos los desafíos para la biodiversidad (véase la *ilustración 21*). Hasta ahora, la UE ha aportado alrededor de **100 000 millones de euros de financiación del desarrollo rural para el período 2014-2020**, con otros 61 000 millones de euros aportados por los Estados miembros.

## Ilustración 21 – Desarrollo rural y biodiversidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**63** Las autoridades nacionales de los Estados miembros visitados consideraban que, de las medidas incluidas en los programas de desarrollo rural, las medidas agroambientales y climáticas, seguidas por las medidas de agricultura ecológica y Natura 2000, presentan el mayor potencial para contribuir al objetivo relativo a la agricultura de la Estrategia sobre la biodiversidad (véase el [recuadro 2](#)). Las investigaciones científicas disponibles corroboran esta opinión<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, CEEweb for Biodiversity: «Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations», 2013.

## Recuadro 2

### Medidas de desarrollo rural que más contribuyen a la biodiversidad

Los agricultores firmantes de una **medida agroambiental y climática** se comprometen voluntariamente durante al menos cinco años a realizar prácticas agrícolas respetuosas con el medio ambiente que vayan más allá de sus correspondientes obligaciones legales.

La medida relativa a la **agricultura ecológica** proporciona ayuda por hectárea a los agricultores que se conviertan a esta forma de agricultura o que mantengan prácticas y métodos de este tipo de agricultura.

La medida **Natura 2000** prevé pagos anuales de compensación por hectárea a los agricultores por los costes adicionales en que incurran y los ingresos que pierdan debido a las desventajas resultantes de la aplicación de las Directivas de aves y de hábitats.

**64** Las autoridades encuestadas confirmaron el potencial y la utilidad de estas medidas de desarrollo rural para la conservación de la biodiversidad, ya que contribuyen al objetivo relativo a la agricultura de la Estrategia y permiten realizar algunos progresos en los principales retos para la biodiversidad.

### Las medidas agroambientales y climáticas menos exigentes registran índices de participación más elevados

**65** Las medidas «verde claro» abarcan a más agricultores en una zona más amplia, imponen exigencias relativamente modestas en términos de prácticas agrícolas y proporcionan menos pagos. Las medidas «verde oscuro» se centran en cuestiones medioambientales y de biodiversidad específicas del lugar y, por lo tanto, abarcan un número menor de explotaciones, requieren mayores esfuerzos por parte de los agricultores y proporcionan mayores pagos por los servicios prestados.

**66** Los científicos y las ONG consideran que los programas «verde oscuro» generan una mayor biodiversidad que las medidas «verde claro»<sup>56</sup>. No obstante, consideramos que las medidas agroambientales y climáticas verde claro más sencillas, pero eficaces, como la reducción de la intensidad del pastoreo, la limitación de la aportación de

<sup>56</sup> Lakner et al.: «A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany», *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, diciembre de 2018; Goetz et al.: «New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach», 2009.

fertilizantes químicos o herbicidas y la prohibición de la siega durante los períodos de nidificación, no exigen mucho tiempo y esfuerzo por parte de los agricultores, pero también tienen potencial para mejorar la biodiversidad. Hemos encontrado buenos ejemplos de medidas «verde claro» y «verde oscuro» que tienen un potencial gran impacto en la biodiversidad en términos de especies y hábitats en todos los Estados miembros auditados (véanse ejemplos de Rumanía y Chipre en el [recuadro 3](#)).

### Recuadro 3

#### Ejemplos de medidas agroambientales y climáticas «verde claro» y «verde oscuro»

##### Medidas «verde claro»

En **Rumanía**, las medidas «verde claro» se orientan hacia la biodiversidad, por ejemplo, a través de prácticas agrícolas no intensivas o tradicionales en los pastos: están prohibidos los fertilizantes químicos y los plaguicidas y el pastoreo se limita a un máximo de una unidad de ganado mayor por hectárea. En **Chipre**, una medida requiere documentación específica, prohíbe el uso de plaguicidas químicos y fertilizantes y exige el control mecánico de las hierbas dañinas en determinados cultivos.

##### Medidas «verde oscuro»

**Rumanía** ofrece medidas para proteger especies concretas de aves y mariposas. **Chipre** tiene dos medidas específicamente dirigidas a zonas agrícolas de alto valor natural. Una consiste en el mantenimiento y la reparación de muros en seco y la otra abarca una serie de prácticas medioambientales en zonas de alto valor natural, como el enriquecimiento activo del suelo para cultivos perennes o la prohibición del pastoreo durante la temporada principal de floración.

**67** Las tasas de participación de agricultores eran menores en el caso de las medidas agroambientales y climáticas «verde oscuro» que en las «verde claro»: estimamos que, en Chipre, Alemania (Renania Palatinado) y Rumanía, no más de entre un 15 % y un 20 % de este tipo de medidas son «verde oscuro». Las autoridades, respaldadas por pruebas científicas<sup>57</sup>, dieron principalmente la siguiente explicación:

- En zonas agrícolas muy intensivas y rentables, la compensación total por las medidas «verde oscuro» tendría que ser tan elevada que los Estados miembros no podrían financiar un número suficiente de otras medidas y acciones.
- El sistema actual de cálculo de los pagos compensatorios basados en los «ingresos no percibidos/costes incurridos», especialmente en las zonas de cultivo no intensivo, impide a los Estados Miembros pagar a los agricultores sus costes reales cuando no se pierden muchos ingresos, debido a que el cálculo omite los costes de transacción, subestima la calidad de los resultados y se basa en un promedio del coste para múltiples agricultores.

### **Es menos probable que los agricultores de cultivos herbáceos se comprometan con medidas agroambientales y climáticas en materia de biodiversidad**

**68** Los científicos reconocen que la intensificación de los sistemas de cultivo ha llevado a una disminución de la biodiversidad de las tierras de cultivo en la UE<sup>58</sup>. Además, los estudios realizados en Europa han revelado que la disminución de las especies en los pastizales está especialmente relacionada con las prácticas agrícolas vecinas<sup>59</sup>. Constatamos que, en Irlanda y Alemania (Renania-Palatinado), las medidas agroambientales y climáticas en materia de biodiversidad en pastos permanentes superan a las de las tierras de labor, tanto en el número de solicitudes como en el de hectáreas. Lo mismo sucede en Rumanía, aunque las tierras de labor representan alrededor de dos tercios de la superficie agrícola del país. En Alemania (Renania-

---

<sup>57</sup> Barnes et al.: «Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods», 2011; Berkhout et al.: «Targeted payments for services delivered by farmers», 2018.

<sup>58</sup> Boatman et al.: «The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement», noviembre de 1999; Ahnström et al.: «Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields», *International Journal of Ecology*, 2013.

<sup>59</sup> Ekroos et al.: «Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?», *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al.: «Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level», *Nature*, 2019.

Palatinado — 60 % de cultivos herbáceos), nuestra muestra demostró que, cuando los agricultores firman una medida sobre las tierras de labor, tienden a restringirla a parcelas improductivas y no a las más grandes, más productivas y de agricultura más intensiva.

**69** Más del 70 % de las **tierras agrícolas chipriotas** son tierras de cultivo. En 2018, aunque Chipre ofreció a los productores de cultivos herbáceos cuatro medidas agroambientales y climáticas en materia de biodiversidad, estas representaron solo el 7 % de todas las medidas agroambientales y climáticas introducidas en ese año. Alrededor del 85 % del total de solicitudes correspondían a cultivos permanentes, como frutos de cáscara, árboles frutales y algarrobos.

### **Los regímenes basados en los resultados tienen efectos positivos, pero son raros**

**70** En los Estados miembros de nuestra muestra para el período 2014-2020, solo dos medidas agroambientales y climáticas relativas a la biodiversidad se basaban en resultados. Además, la proporción de regímenes basados en resultados es, en general, baja<sup>60</sup>. Por lo que respecta a las otras 44 medidas agroambientales y climáticas de nuestra muestra de Estados miembros, los agricultores recibían pagos por comprometerse a realizar determinadas actividades (o por abstenerse de ello), pero no por los resultados obtenidos. Las autoridades nacionales y regionales con las que nos reunimos consideraban que los programas de desarrollo rural basados en resultados pueden ser más beneficiosos para la biodiversidad. Subrayaron que, aunque tales regímenes requieren mayores esfuerzos de concepción y desarrollo, pueden generar mejores datos de seguimiento. Un ejemplo es el diseño y el uso de un sistema de puntuación que muestra cuántas especies vegetales diferentes pueden encontrarse en una parcela determinada. Los regímenes basados en resultados (véanse ejemplos en el **recuadro 4**) ofrecen a los agricultores mayor libertad para decidir cómo gestionar sus tierras y, por tanto, asumir como propios sus resultados en mayor medida<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Russi et al.: «Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?», *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: «Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe», *Land Use Policy*, 71, 2018.

<sup>61</sup> Ibid.

## Recuadro 4

### Medidas agroambientales y climáticas basadas en resultados

El [programa Burren](#) de **Irlanda** se centra en la conservación del paisaje agrícola único en una zona determinada. Ha formado parte del programa de desarrollo rural irlandés desde 2016. El programa, dirigido por expertos en medio ambiente, ofrece pagos tanto por las actuaciones como por los resultados. Los asesores ayudan a los agricultores a elaborar un plan de actividades para mantener o mejorar el estado de conservación de las parcelas agrícolas. Los resultados se evalúan anualmente. Si la puntuación es demasiado baja, no se efectúa ningún pago. Cuanto más alta sea la puntuación, más elevados son los pagos. El rendimiento global de la biodiversidad de las zonas o parcelas en el marco del programa ha mejorado gradualmente cada año desde su creación.



Paisaje de Burren en Irlanda

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

En **Alemania** (Renania-Palatinado) las autoridades regionales establecieron un [programa específico de protección de la naturaleza para pastos permanentes](#) en el cual los agricultores participantes deben contar y documentar las especies vegetales presentes en sus tierras. No se efectúa ningún pago si el número de especies vegetales en una parcela se encuentra por debajo de un determinado umbral.

## Pocos indicadores de desarrollo rural se centran en los resultados y muchos no se han actualizado recientemente

**71** Las normas de la PAC<sup>62</sup> exigen a los Estados miembros que evalúen «*en qué medida las intervenciones del PDR han apoyado la restauración, preservación y mejora de la biodiversidad, incluido en las zonas Natura 2000, zonas con limitaciones naturales*»

<sup>62</sup> Anexo V del Reglamento (UE) n.º 808/2014 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

*u otras limitaciones específicas y los sistemas agrarios de alto valor natural, así como el estado de los paisajes europeos». Solo existe un indicador de resultados o de objetivos en el marco común de seguimiento y evaluación para ayudarles a hacerlo: «porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión que apoyan la biodiversidad y/o los paisajes». Ningún indicador de impacto del marco común de seguimiento y evaluación mide el efecto de la política de desarrollo rural en la biodiversidad agrícola. Para la PAC posterior a 2020, la Comisión ha propuesto tres indicadores de impacto y de resultados para evaluar la biodiversidad agrícola. No obstante, como señalamos recientemente en un dictamen<sup>63</sup>, estos elementos deben presentarse dentro de un marco coherente (véase la *ilustración 22*).*

---

<sup>63</sup> Dictamen n.º 7/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020.

## Ilustración 22 – Indicadores de resultados e impacto relativos a la biodiversidad agrícola para la PAC posterior a 2020

Qué prevé medir la Comisión	Cómo propone medirlos la Comisión	Comentarios formulados por el Tribunal en su Dictamen 7/2018
<b>Indicadores de resultados</b>		
R.27 Preservación de hábitats y especies	Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos de gestión que apoyan la conservación o la restauración de la biodiversidad	El Tribunal reconoce la dificultad de medir los resultados relacionados con la biodiversidad y que, a menudo, los cambios inmediatos no son evidentes. Sin embargo, si se consideran los R.27, R.28 y R.29 como indicadores de resultado, es necesario que existan datos científicos que respalden los resultados previstos de las medidas adoptadas. Asimismo, a pesar de las diferencias en la contribución de los compromisos a la biodiversidad, que a menudo son significativas, cada hectárea tiene el mismo valor para los indicadores. La diferenciación entre estas hectáreas en función de su contribución a los objetivos, basada en datos científicos, podría mejorar la pertinencia de estos indicadores.
R.28 Financiación de Natura 2000	Superficie en los espacios Natura 2000 objeto de compromisos para la protección, conservación y restauración	No está claro el motivo por el que, para el R.28, se toma la superficie absoluta en lugar del porcentaje como en el caso de los otros dos indicadores.
R.29 Preservación de elementos paisajísticos	Porcentaje de tierra agrícola objeto de compromisos para gestionar elementos paisajísticos, como setos	
<b>Indicadores de impacto</b>		
I.18 Incremento de las poblaciones de aves agrarias	Índice de aves agrarias	En nuestra opinión, los objetivos, las intervenciones y los indicadores deberían estar vinculados por un marco coherente de medición del rendimiento.
I.19 Mejora de la protección de la biodiversidad	Porcentaje de especies y hábitats de interés comunitario relacionados con la agricultura con tendencias estables o crecientes	El anexo II de nuestro dictamen tiene por objeto presentar dicho marco para los 9 objetivos específicos propuestos para la PAC después de 2020.
I.20 Mejora de la prestación de servicios ecosistémicos	Porcentaje de SAU cubierta con elementos paisajísticos	El modo propuesto de medir el I.20, porcentaje de superficie agrícola utilizada (SAU) cubierta con elementos paisajísticos, es un indicador de realización y no mide el impacto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta de Reglamento COM(2018) 392 final.

**72** Los Estados miembros son libres de desarrollar nuevos indicadores para medir el impacto de sus programas de desarrollo rural en la biodiversidad. Ninguno de los cinco Estados miembros visitados ha desarrollado indicadores adicionales de resultados o de impacto para demostrar cambios mensurables en la biodiversidad agrícola.

**73** Además del marco común de seguimiento y evaluación, la Comisión elaboró en 2006 un conjunto de **28 indicadores agroambientales** para el seguimiento de la

integración de las consideraciones medioambientales en la PAC<sup>64</sup>. Por lo que se refiere a determinados indicadores, los datos más recientes de Eurostat tienen diez años de antigüedad (véase la *ilustración 23*) y, en el caso de dos indicadores («tierras agrícolas de alto valor natural» y «diversidad genética»), la Comisión nunca ha publicado ningún dato.

### Ilustración 23 – Indicadores agroambientales no actualizados desde 2010 o antes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

<sup>64</sup> Comisión: «Establecimiento de indicadores agroambientales para el seguimiento de la integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola común» COM(2006) 0508 final, 2006.

## Conclusiones y recomendaciones

**74** El Tribunal examinó la contribución de la PAC al mantenimiento y la mejora de la biodiversidad y si es probable que se alcance el objetivo relativo a la agricultura (3a) de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad. Según dicho objetivo, debe existir una mejora mensurable de la biodiversidad. En general, constatamos que esto no fue así: ni la evaluación de la Comisión ni nuestra auditoría revelaron tal mejora. De hecho, los datos disponibles sobre la biodiversidad agrícola en la UE muestran sin ambigüedad un declive en las últimas décadas.

**75** El objetivo relativo a la agricultura y las acciones en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 son demasiado generales, lo que dificulta la evaluación del rendimiento. La Comisión no ha garantizado que la concepción y la aplicación de la parte agrícola de la Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020 se coordinaran satisfactoriamente con los compromisos internacionales en este ámbito. La diversidad genética de los cultivos y los animales en las explotaciones sigue disminuyendo en la UE (apartados **20** a **30**).

**76** El seguimiento dado por la Comisión al gasto de la PAC beneficioso para la biodiversidad no es fiable debido a insuficiencias metodológicas: algunos coeficientes se establecieron a niveles superiores a los sugeridos por la metodología de la OCDE, y las disposiciones de seguimiento incluyen algunos tipos de gastos sin que existan pruebas concluyentes de que sean beneficiosos para la biodiversidad (apartados **31** a **37**).

### **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**

---

La Comisión debería:

- a) colaborar con los Estados miembros para definir acciones concretas y mensurables, que deban llevarse a cabo antes de una fecha determinada, para el capítulo agrícola de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad posterior a 2020 y las acciones conexas subsiguientes;
- b) evaluar cómo coordinar mejor y crear sinergias entre los componentes de la agricultura de las estrategias sobre la biodiversidad de los Estados miembros y el

capítulo agrícola de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad posterior a 2020, y dar prioridad a la diversidad genética en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad posterior a 2020 y en las acciones subsiguientes;

- c) revisar el seguimiento de su presupuesto de biodiversidad para alinearlo con los nuevos cambios legislativos justificados con evidencia científica y en estrecha correspondencia con el enfoque de la OCDE.

**Plazo: 2023**

**77** Los pagos directos de la PAC representan alrededor del 70 % del gasto agrícola de la UE. Sin embargo, el impacto en la biodiversidad de los requisitos asociados a los pagos directos (incluidas la ecologización y la condicionalidad) es negativo (por ejemplo, en el caso de algunos regímenes de ayuda asociada voluntaria), limitado o desconocido. La Comisión no ha mejorado el valor de la condicionalidad para fomentar la biodiversidad desde 2011, y la Directiva marco sobre el agua aún no forma parte del régimen. Algunas normas de condicionalidad podrían contribuir de forma significativa a la biodiversidad, pero ni la Comisión ni los Estados miembros han medido su impacto, y dichas normas ofrecen escasos incentivos. No existen sanciones estándar de condicionalidad correspondientes a los requisitos legales de gestión y a las buenas condiciones agrarias y medioambientales pertinentes para la biodiversidad, y las sanciones por las infracciones detectadas son bajas (apartados **39** a **50**).

**78** La Comisión concibió el régimen de ecologización para cumplir, entre otras cosas, su compromiso, en el marco de la Estrategia sobre la biodiversidad, de recompensar a los agricultores por adoptar medidas medioambientales que vayan más allá de la condicionalidad. Sin embargo, la biodiversidad se beneficia poco de la ecologización. La diversificación de cultivos rara vez aporta cambios favorables en las prácticas agrícolas. Los beneficios de los pastos permanentes dependen de las prácticas agrícolas, que no son objeto de seguimiento por los Estados miembros. Las superficies de interés ecológico pueden beneficiar a la biodiversidad, pero los Estados miembros y los agricultores suelen favorecer opciones de impacto reducido, como los cultivos fijadores del nitrógeno y los cultivos intermedios. El régimen de ecologización ha provocado pocos cambios en las prácticas agrícolas (apartados **51** a **60**).

## Recomendación 2 – Reforzar la contribución de los pagos directos a la biodiversidad agrícola

---

Dado que la Comisión se comprometió a reforzar los pagos directos de la PAC para bienes públicos medioambientales, en particular la biodiversidad, al evaluar la planificación estratégica de la PAC de los Estados miembros para el período posterior a 2020, la Comisión debería asegurarse ahora de que todos los instrumentos de la PAC actuando conjuntamente, y en particular los regímenes de pagos directos, la nueva «condicionalidad mejorada» y los regímenes ecológicos, sean más ambiciosos y aporten más a la biodiversidad que los instrumentos existentes en el período 2014-2020.

**Plazo: 2023**

**79** Los instrumentos de desarrollo rural de la UE tienen mayor potencial que los pagos directos para mantener y mejorar la biodiversidad. Los más adecuados son las medidas agroambientales, seguidas de la agricultura ecológica y los pagos de Natura 2000 (apartados [62](#) a [64](#)).

**80** Los Estados miembros ofrecen a los agricultores diversas opciones entre las medidas agroambientales y climáticas. Los programas «verde claro» son más comunes, más accesibles y más populares entre los agricultores, pero son menos beneficiosos para la biodiversidad. Los programas «verde oscuro», más centrados y exigentes, son menos frecuentes y menos populares, pero aportan mayores beneficios para el medio ambiente. Los programas de pastos permanentes son más comunes y su utilización es más elevada que los programas destinados a preservar la biodiversidad en las tierras de labor. Los programas basados en acciones también son más comunes, aunque menos eficaces, que los programas que recompensan a los agricultores por lograr resultados (apartados [65](#) a [70](#)).

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

---

La Comisión debería:

- a) considerar la posibilidad de vincular más estrechamente el nivel de cofinanciación de las distintas medidas a su impacto estimado en la biodiversidad;

- b) al aprobar los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros, garantizar que, cuando sea necesario, incluyan medidas ambiciosas de desarrollo rural respetuosas con la biodiversidad, que aborden las cuestiones de biodiversidad más relevantes, y que los Estados miembros hagan que estos programas sean igual de atractivos para las explotaciones agrícolas y de pastizales.

**Plazo: 2023**

**81** Constatamos que no existen indicadores fiables para medir los resultados y el impacto de los regímenes de pagos directos y de los programas de desarrollo rural en relación con la biodiversidad. El único indicador de desarrollo rural obligatorio del marco común de seguimiento y evaluación para medir el grado de biodiversidad agrícola es un indicador de realizaciones. Los pocos indicadores agroambientales disponibles para el seguimiento de la integración de las consideraciones medioambientales en la PAC no siempre están actualizados (apartados **71** a **73**).

**82** El estudio recientemente publicado contratado por la Comisión, en apoyo de la evaluación del impacto de la PAC en los hábitats, los paisajes y la biodiversidad confirma nuestras constataciones. Concluye que, debido a la falta de datos, no es posible estimar el impacto combinado neto en la biodiversidad de los instrumentos y medidas de la PAC. En general, sin embargo, los resultados del seguimiento de la biodiversidad sugieren claramente que la PAC no ha sido suficiente para contrarrestar las presiones sobre la biodiversidad de la agricultura, ya sea en los hábitats seminaturales o en las tierras agrícolas gestionadas de manera más intensiva.

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

---

La Comisión debería desarrollar indicadores fiables sobre la biodiversidad agrícola con los que evaluar los efectos positivos y negativos de los instrumentos de la PAC, lo que permitiría definir la base de referencia para la PAC reformada y contribuir a desarrollar regímenes e instrumentos de pago de la PAC posterior a 2020 más eficaces, como la «condicionalidad reforzada», los regímenes ecológicos y las medidas de desarrollo rural.

**Plazo: 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 19 de mayo de 2020.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

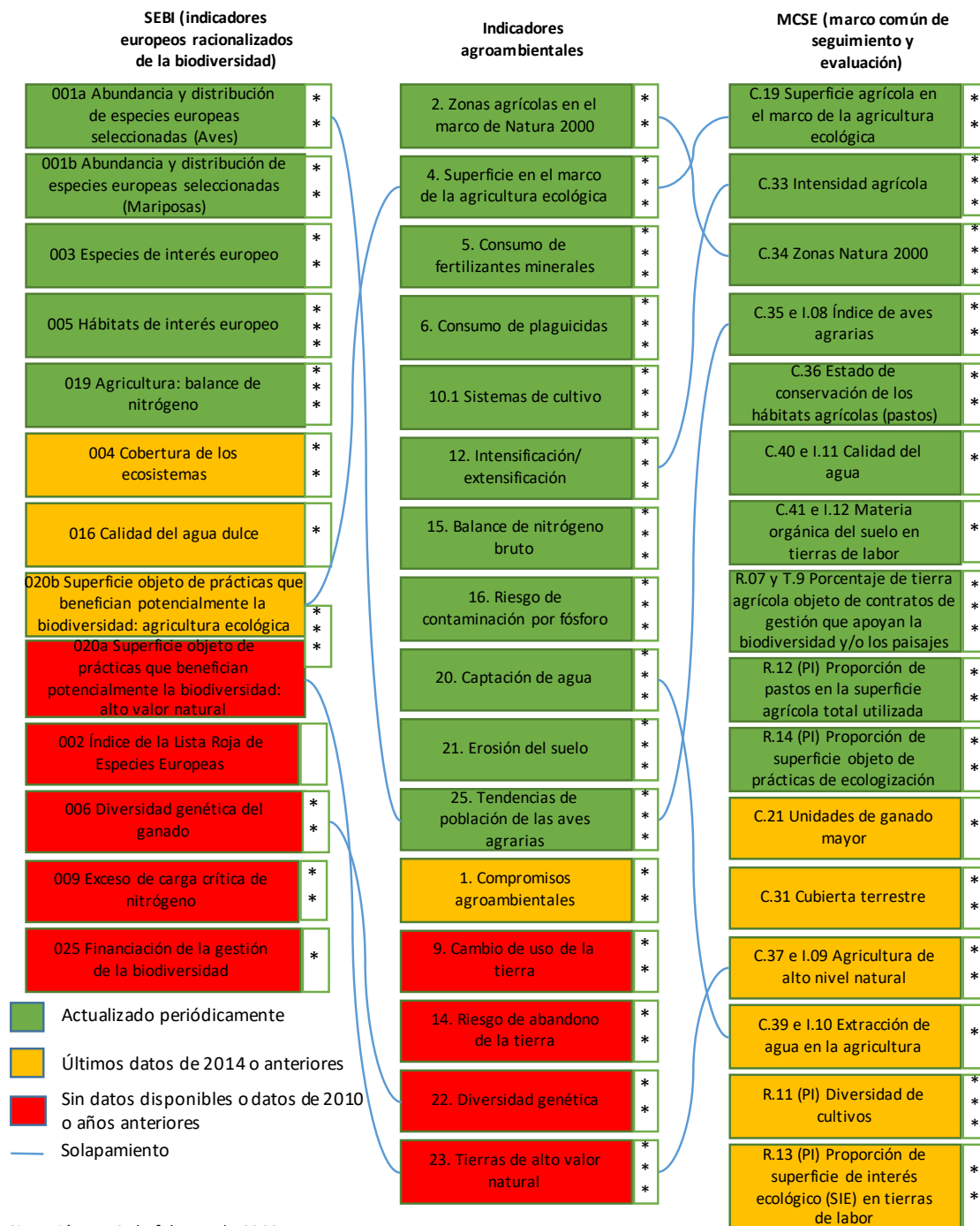
## Anexos

### Anexo I – Principal trabajo de auditoría realizado en los Estados miembros

Estados miembros abarcados	Base para la selección	Trabajo de auditoría
<b>Visitas a los Estados miembros</b>		
Chipre, Alemania, Irlanda, Polonia y Rumanía	Elementos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• casi el 30 % del total de los gastos declarados del Feader;</li> <li>• una amplia gama de prácticas agrícolas;</li> <li>• distintas proporciones de tierras agrícolas objeto de agricultura intensiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas con autoridades y organizaciones no gubernamentales;</li> <li>• Visitas a explotaciones agrícolas, con entrevistas estructuradas con 21 agricultores sobre prácticas agrícolas.</li> </ul>
<b>Encuesta:</b>		
<u>Nacional:</u> Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Italia y Portugal  <u>Regional:</u> Flandes (Bélgica), Valonia (Bélgica), Campania (Italia) y Lombardía (Italia)	Estado de la naturaleza y de la biodiversidad agrícola, esfuerzos realizados para favorecer la biodiversidad, características geográficas y prácticas agrícolas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El índice de respuesta a los 9 cuestionarios enviados a las autoridades nacionales y regionales de agricultura y medio ambiente fue del 100 %;</li> <li>• El cuestionario abarcaba la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, la PAC y la supervisión y financiación de la biodiversidad agrícola.</li> </ul>
<b>Auditoría en el contexto de la declaración de fiabilidad de 2019</b>		
Chequia, Alemania, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, Suecia y el Reino Unido.	Muestreo estadístico	Entrevistas estructuradas sobre prácticas agrícolas con 57 agricultores.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Anexo II – Indicadores de biodiversidad



Situación a 19 de febrero de 2020.

Cada \* marca una dirección general de la Comisión que señaló que el indicador es pertinente para la biodiversidad o el objetivo 3a. En total preguntamos a tres direcciones generales.

Nota: el gráfico no contiene indicadores de realización del marco común de seguimiento y evaluación.

En los indicadores C.21, C.39/I.10 y R.11 pueden existir datos más recientes, pero aún no están actualizados en el portal agroalimentario.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

## Términos y abreviaturas

**AEMA:** Agencia Europea de Medio Ambiente.

**Alto valor natural:** Característica de la agricultura no intensiva, que refleja sus beneficios para la fauna silvestre y el medio natural.

**BCAM:** Buenas condiciones agrarias y medioambientales. Estado en el que los agricultores deben conservar toda la tierra agrícola, especialmente las tierras no utilizadas actualmente para la producción, con el fin de recibir determinados pagos en el marco de la PAC. Abarca cuestiones como la gestión del agua y del suelo.

**CDB:** Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. Tratado multilateral sobre la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos.

**DG Agricultura y Desarrollo Rural:** Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea.

**DG Medio Ambiente:** Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea.

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

**Índice de aves agrarias:** Indicador de los cambios en el número y en las especies de aves en las tierras de cultivo a lo largo del tiempo.

**IPBES:** Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas. Organismo internacional abierto a todos los países de las Naciones Unidas que, en respuesta a las solicitudes de los responsables políticos, evalúa el estado de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que presta.

**JRC:** Centro Común de Investigación. Servicio de ciencia y conocimiento de la Comisión que proporciona asesoramiento científico y apoyo a la política de la UE.

**MCSE:** Marco común de seguimiento y evaluación. Normas y procedimientos para evaluar el rendimiento de la política agrícola común.

**Medida agroambiental y climática:** Medida agroambiental y climática. Cualquiera de una serie de prácticas opcionales que van más allá de los requisitos medioambientales habituales y dan derecho a los agricultores a recibir pagos con cargo al presupuesto de la UE.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

**PAC:** Política Agrícola Común. Política única unificada de la UE consistente en subvenciones y otras medidas concebidas para garantizar la seguridad alimentaria, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores de la UE, promover el desarrollo rural y proteger el medio ambiente.

**Pastos permanentes:** Superficie agrícola en la que se cultivan gramíneas u otros forrajes herbáceos durante más de cinco años consecutivos.

**PDR:** Programa de desarrollo rural. Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

**RLG:** Requisito legal de gestión. Norma nacional o de la UE que regula la gestión de las tierras agrícolas para proteger la salud pública, la sanidad animal y vegetal, el bienestar de los animales y el medio ambiente.

**SEBI:** Indicadores europeos racionalizados de la biodiversidad. Iniciativa de la UE para desarrollar un conjunto único de datos completo para evaluar e informar sobre los avances hacia la consecución de los objetivos y los compromisos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 y otros acuerdos internacionales.

**SIE:** Superficie de interés ecológico. Superficie de tierra en la que los agricultores aplican prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente.

# Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

# Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

## Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo 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, presidida por Nikolaos Milionis, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Viorel Ștefan, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Roxana Banica, jefa de Gabinete, y Olivier Prigent, agregado de Gabinete, Robert Markus, gerente principal, Jan Huth, jefe de tarea; Liia Laanes, jefa de tarea adjunta; y los auditores Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos y Anna Zalega. Marika Meisenzahl prestó apoyo gráfico. Thomas Everett prestó apoyo lingüístico.

## DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, el usuario puede necesitar obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustración 5: © Naciones Unidas. Para reproducir los iconos, consulte [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG\\_Guidelines\\_AUG\\_2019\\_Final.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf)

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

### Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-4751-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/229417	QJ-AB-20-012-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-4727-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/224017	QJ-AB-20-012-ES-Q

En Europa, el número y la variedad de especies animales en las tierras agrícolas (biodiversidad agrícola) registra un marcado declive, pese al compromiso de la UE de detener la pérdida de biodiversidad para 2020. Para ello, la Comisión previó asignar 66 000 millones de euros de la política agrícola común entre 2014 y 2020.

Durante la auditoría, evaluamos si la política agrícola de la UE ha contribuido a mantener y a reforzar la biodiversidad agrícola, y constatamos que la formulación de los objetivos relativos a la agricultura de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad dificulta la medición de los progresos, que la forma en que la Comisión hace un seguimiento del gasto en biodiversidad en el presupuesto de la UE no es fiable, que el impacto de los pagos directos de la PAC es limitado o desconocido, y que la Comisión y los Estados miembros han favorecido las medidas de desarrollo rural de menor impacto.

Recomendamos que la Comisión mejore el diseño de su próxima estrategia sobre la biodiversidad, refuerce su contribución a este ámbito mediante pagos directos y medidas de desarrollo rural, supervise con mayor precisión los gastos relativos a la biodiversidad y elabore indicadores fiables adaptados para supervisar los progresos realizados en la biodiversidad agrícola.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

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](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors