

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política de biodiversidad de la UE»****(Dictamen de iniciativa)**

(2016/C 487/03)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Decisión del Pleno	21.1.2016
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	5.9.2016
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	156/31/22
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del CESE**

1.1 La política de biodiversidad de la UE es un ejemplo clásico de una política de promesas incumplidas a escala europea y nacional, a pesar de que el sector político ha identificado correctamente cuáles son los problemas y establecido los instrumentos necesarios.

1.2 El CESE destaca las observaciones de la Comisión sobre la importancia de proteger la biodiversidad, que es comparable a los objetivos climáticos. No solo se trata de la conservación de las especies animales y vegetales, sino de la mismísima base de las condiciones de vida de la humanidad.

1.3 El CESE aboga por una aplicación consecuente y rápida de las Directivas sobre aves y hábitats. De igual modo, la aplicación rápida y consecuente de la Directiva marco sobre el agua también aportaría, en opinión del CESE, una contribución significativa a una mejor protección de la biodiversidad.

1.4 Los Estados miembros tendrán que determinar las necesidades financieras específicas que se derivan de la aplicación de la legislación de la UE, y la Comisión deberá poner a disposición los fondos necesarios. Dado que la financiación de la red Natura 2000 a través de los fondos comunitarios y, esencialmente, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), se considera que ha fracasado en muchos ámbitos, el CESE solicita la creación de un presupuesto autónomo destinado a la financiación de la red Natura 2000.

1.5 El CESE aboga por consolidar la coherencia entre todas las políticas que influyen en la protección de la biodiversidad. En este contexto, el CESE espera que tanto la revisión intermedia de las «superficies de interés ecológico» como una posible revisión intermedia de la PAC se utilicen para que la PAC contribuya en el futuro de forma más adaptada a la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. En opinión del CESE, en la actualidad esto exige un cambio del ámbito de aplicación y la calidad de las «superficies de interés ecológico».

1.6 Se acoge con gran satisfacción la consolidación de la infraestructura verde. En este contexto el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que preparen y apliquen una estrategia coherente de infraestructura verde. Asimismo, la UE debe hacer de las redes transeuropeas verdes (RTE-V) una prioridad de inversión. A tal efecto también es imperativo incrementar los fondos asignados.

1.7 En esencia, la incoherencia, que tantas veces los distintos servicios de la Comisión, el Consejo de Medio Ambiente, el Parlamento Europeo, el CDR y también el CESE han constatado y criticado en las políticas de la UE, no ha cambiado en los últimos años. Pero si las propias propuestas de solución a los problemas de la biodiversidad no se toman en serio ni se aplican, entonces no es de sorprender que a) no se obtengan los resultados deseados y b) cunda la decepción entre los afectados y en la sociedad.

1.8 Por este motivo, a posteriori hay que tachar de prácticamente inútiles las diversas estrategias o programas de acción en materia de biodiversidad de la UE de los años 1998, 2001, 2006 y 2010, que exponían acertadamente los problemas y describían los instrumentos correctos, porque no tuvieron la capacidad de frenar la pérdida de biodiversidad causada por la sociedad.

1.9 Por consiguiente, el CESE constata una vez más, como ya lo ha hecho en muchos de sus dictámenes anteriores sobre la política de biodiversidad en la UE, que lo que falta es la voluntad política, no los fundamentos jurídicos. No es necesario modificar la base jurídica existente.

## 2. Antecedentes: cronología de la política de biodiversidad en la UE y reacciones del CESE

2.1 Tras señalar en la estrategia de la biodiversidad aprobada en el año 1998<sup>(1)</sup> que «la rica biodiversidad de la Unión Europea ha sido lentamente modificada a lo largo de los siglos por la actividad humana, cuya influencia se ha intensificado drásticamente en las últimas décadas», en el año 2001 se formularon en la estrategia de sostenibilidad aprobada por el Consejo Europeo (la estrategia de Gotemburgo) objetivos claros en el ámbito de la biodiversidad, como las medidas para poner freno a la pérdida de la biodiversidad en la UE para 2010 y procurar recuperar los hábitats y ecosistemas naturales.

2.2 Para aplicar este objetivo se publicó en 2001 un plan de acción sobre biodiversidad<sup>(2)</sup>, y en mayo de 2006 siguió otro plan de acción en favor de la biodiversidad<sup>(3)</sup>, cuyo contenido apenas se diferenciaba del primero.

2.3 En marzo de 2010, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE tuvieron que admitir que no cumplirían la promesa hecha en 2001 a pesar de los diversos planes de acción que el CESE había considerado correctos y orientados a objetivos precisos.

2.4 Por ello, a raíz de la Comunicación de la Comisión «Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010»<sup>(4)</sup> se aprobó, seguidamente, una nueva «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020»<sup>(5)</sup>, que a su vez solo recogía en esencia las antiguas demandas e instrumentos de los planes de acción anteriores y aplazaba el objetivo, fijado inicialmente para el año 2010, al año 2020.

2.5 En ella se anunciaba con optimismo que «la estrategia de biodiversidad de la UE hasta 2020 [...] sitúa a la UE en el buen camino para cumplir tanto sus objetivos propios como sus compromisos internacionales».

2.6 El CESE también se pronunció sobre la estrategia<sup>(6)</sup> y emitió sus críticas; por ejemplo, expresó su profunda preocupación por el hecho de que «hasta ahora, la política no había mostrado la fuerza o la voluntad de concretar medidas reconocidas como necesarias desde hace años, aun cuando la Comunicación deja claro una vez más que tanto la sociedad como la economía se beneficiarían de una política de diversidad más estricta. Ni siquiera las directivas europeas más importantes de protección de la naturaleza han sido plenamente aplicadas por los Estados miembros, ¡32 y 19 años, respectivamente, después de su entrada en vigor!».

2.7 En aquel momento, para el CESE seguía estando «poco claro cómo se va a superar la actual falta de voluntad política. En este sentido, la Estrategia para la biodiversidad propuesta no ofrece ningún avance real. Los debates celebrados hasta ahora en el Consejo de Ministros sobre la Comunicación muestran que seguimos lejos de una integración de la política de biodiversidad en otros ámbitos políticos».

2.8 Ya entonces, el Comité opinaba que era sumamente importante que en el marco de los —en aquel momento— inminentes procesos de reforma de las políticas europeas (por ejemplo las de pesca, agricultura, transporte, energía y cohesión) se estableciera una relación más estrecha con la Estrategia sobre la biodiversidad. El CESE observaba que todavía existían grandes carencias en este sentido y llegaba a la siguiente conclusión: «¡Es preciso que la Comisión se tome más en serio su propia Estrategia sobre la biodiversidad!».

<sup>(1)</sup> COM(1998) 42 final.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 162 final.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 216 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 4 final.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 244 final.

<sup>(6)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 111.

2.9 Tan solo cuatro años más tarde, poco ha quedado de la pretensión formulada en la nueva Estrategia sobre la biodiversidad de la UE de haber encontrado el camino correcto y poner fin finalmente a la pérdida de biodiversidad. Es algo que se manifiesta de forma palmaria en la revisión intermedia de la Estrategia sobre la biodiversidad <sup>(7)</sup>.

### 3. La revisión intermedia de la actual Estrategia sobre la biodiversidad

3.1 La estrategia en sí comprende en suma seis objetivos claramente definidos con un total de veinte medidas. La revisión intermedia señala:

3.1.1 Con respecto al objetivo 1 («Detener el deterioro en la situación de todas las especies y todos los hábitats contemplados en la legislación de protección de la naturaleza de la UE y lograr una mejora significativa y cuantificable de la situación...»), que si bien se hicieron algunos progresos, estos fueron demasiado lentos para alcanzar el objetivo. Sobre todo falta completar la red Natura 2000 en el medio marino, garantizar la gestión efectiva de los espacios Natura 2000 y proveer la financiación necesaria para sustentar la red Natura 2000. Y aunque actualmente se ha completado «en gran medida» la red Natura 2000 para los hábitats terrestres, en 2012 solamente el 58 % de las zonas protegidas por Natura 2000 contaba con planes de gestión o dichos planes se encontraban en fase de desarrollo.

3.1.2 Con respecto al objetivo 2 («Mantener los ecosistemas y sus servicios en 2020 y mejorarlos para esa fecha mediante la creación de la infraestructura verde y la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados»), que las medidas tomadas hasta ahora «aún no han permitido frenar la tendencia de degradación de los ecosistemas y sus servicios».

3.1.3 Con respecto al objetivo 3 («Aumentar la contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y la mejora de la biodiversidad»), que no ha habido «avances globales significativos» y que «el declive constante de la situación de las especies y los hábitats de importancia en la UE asociados a la agricultura evidencia la necesidad de hacer más esfuerzos para conservar y mejorar la biodiversidad en esas áreas» y que «el declive constante de la situación de las especies y los hábitats de importancia en la UE asociados a la agricultura evidencia la necesidad de hacer más esfuerzos para conservar y mejorar la biodiversidad en esas áreas. La política agrícola común (PAC) desempeña un papel esencial en este proceso en interacción con las políticas ambientales pertinentes». Aunque, en este aspecto, existe una amplia gama de instrumentos útiles, sin embargo, son los Estados miembros los que deben aprovechar estas oportunidades «a una escala suficiente». Solo si se llevan a cabo en «un ámbito más amplio», la UE podría alcanzar su objetivo para el año 2020. En general, «hacen falta esfuerzos mucho mayores».

3.1.4 Con respecto al objetivo 4 («Uso sostenible de los recursos pesqueros»), que, si bien pudieron realizarse «importantes progresos en el establecimiento del marco normativo [...]». No obstante, la aplicación de políticas ha sido desigual en la UE y siguen estando presentes los principales retos a la hora de garantizar el logro de los objetivos de acuerdo con el calendario. Un poco más del 50 % de las poblaciones en que se evaluó el RMS se consideraron sostenibles en el año 2013». En todos (!) los mares de Europa, estas siguen en declive.

3.1.5 Con respecto al objetivo 5 («Lucha contra las especies exóticas invasoras»), que este es el único objetivo donde se considera que la UE está «en la senda correcta» y se espera que pueda alcanzarse el objetivo para 2020.

3.1.6 Con respecto al objetivo 6 («Contribución a la lucha contra la pérdida de biodiversidad a nivel mundial»), que «sin embargo, los avances no son suficientes para reducir los efectos del modelo de consumo de la UE sobre la biodiversidad mundial» y que «es posible que las iniciativas en curso no basten para cumplir las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica dentro de los plazos fijados».

3.2 Esta revisión intermedia sumamente decepcionante se presentó en el preciso momento en que la Comisión de la UE estaba estudiando la posibilidad de hacer una revisión completa de las principales Directivas de la UE en materia de protección de la naturaleza, concretamente, la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres (1979) y la Directiva relativa a conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (1992).

3.3 Los informes de los expertos <sup>(8)</sup> que acompañan el «chequeo» de las Directivas citadas confirman lo que el CESE viene repitiendo insistentemente desde hace años: que el marco jurídico es adecuado y no puede achacársele el fracaso en cumplir los objetivos de protección de la biodiversidad. Las deficiencias principales se deben a la falta de transposición, la ausencia de un presupuesto destinado a la protección de la naturaleza y la incoherencia de la política de la UE en esta materia.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 478 final.

<sup>(8)</sup> Milieu, ICF e IEEP, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, marzo de 2016.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE reitera su afirmación de que, en la UE, en materia de protección de la biodiversidad «no faltan leyes, directivas, programas, proyectos modelo, declaraciones políticas u orientaciones, sino resultados y acciones concertadas en todos los ámbitos políticos de actuación». Considera que no solo el estudio de evaluación sino también las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015 <sup>(9)</sup> confirman su opinión, y que, en esencia, estas conclusiones no difieren de las del Consejo de Medio Ambiente del año 2011. Mientras las Directivas no se apliquen plenamente y no se asignen los recursos financieros suficientes o no se utilicen, y mientras los demás ámbitos políticos de la UE no se orienten con coherencia a los asuntos relativos a la biodiversidad, no podrán alcanzarse los resultados deseados.

4.2 Los documentos sobre nuevas estrategias o nuevas acciones o la revisión del marco normativo no modifican nada, más bien simulan una actividad política que carece de sentido si no se remedian los problemas concretos de la falta de aplicación.

4.3 Para poder conservar con éxito la biodiversidad son necesarios varios planteamientos:

##### 4.4 El establecimiento de la red Natura 2000

4.4.1 Para la protección «clásica» de la naturaleza, es decir, para conservar especies raras de la flora y la fauna y biotopos únicos (por ejemplo, pantanos, zonas áridas, restos de formaciones boscosas naturales, etc.), la red Natura 2000 es fundamental. Esta red se basa principalmente en la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, aprobada en 1992, y en las reservas ornitológicas establecidas en la Directiva relativa a la conservación de aves silvestres, aprobada en 1979.

4.4.2 Con la aprobación, en particular, de la Directiva sobre los hábitats, tanto los Estados miembros como la Comisión de la UE hicieron dos promesas:

— por un lado, concluir la creación de la red de Natura 2000 en tres años <sup>(10)</sup>, y

— por otra parte, asignar fondos para este fin con el objetivo de evitar que la carga recaiga en los propietarios o usuarios de la tierra.

4.4.3 La red debía haber estado terminada en el año 1995, es decir, hace más de veinte años. Desde entonces la mayoría de las zonas ya están designadas, y el 18 % de la superficie de las tierras de los Estados miembros de la UE está designado como parte de Natura 2000, pero la designación sola no lo es todo. Muchos espacios no cuentan aún con una garantía jurídica de carácter permanente y solo para un poco más de la mitad de los espacios hay planes de gestión o administración. No obstante, mientras para los ciudadanos y las administraciones, pero sobre todo para los propietarios y los usuarios de las tierras, no esté claro qué está permitido y qué no, no podrá protegerse la naturaleza con éxito ni tampoco podrán otorgarse compensaciones por posibles restricciones de uso.

4.4.4 Habla por sí solo el hecho de que el Consejo de Ministros de Medio Ambiente instara el 19 de diciembre de 2011 a los Estados miembros —y, por consiguiente, a sí mismo— a finalizar en breve la creación de la red Natura 2000 y a desarrollar y aplicar planes de gestión u otros instrumentos equivalentes, y así crear una base sólida para la planificación estratégica a fin de aplicar seguidamente el marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020. Volvió a solicitarse en 2011 que se hiciera en breve lo que en realidad debería haber estado finalizado hacía veinte años ¡y que a día de hoy no está terminado!

4.4.5 Por este motivo, el 16 de diciembre de 2015 el Consejo de Medio Ambiente volvió a pedir (esta vez, a instar) a los Estados miembros —y, por consiguiente, una vez más, a sí mismo— que completaran el establecimiento de la red Natura 2000.

<sup>(9)</sup> Consejo de la Unión Europea, doc. n.º 15389/15.

<sup>(10)</sup> El plazo de tres años, es decir hasta 1995, se refería a la notificación de los correspondientes espacios por parte de los Estados miembros. En parte, esta notificación aún hoy no está definitivamente cerrada.

#### 4.5 *Medidas fuera de los espacios protegidos*

4.5.1 La Comisión, el Consejo de Medio Ambiente y también el Parlamento Europeo <sup>(11)</sup> destacan con justa razón que lo que importa en la política de biodiversidad no es solo la protección de la flora y fauna silvestres y de los hábitats naturales, sino los fundamentos de producción y de subsistencia del ser humano. Apenas un ejemplo de tantos son los servicios de polinización que prestan insectos como abejas o mariposas, y cuyo valor económico —no solo para la agricultura— es inconmensurable. No obstante, la Comisión ha observado que «los ecosistemas [...] ya no pueden proporcionar la cantidad y calidad óptimas de servicios básicos tales como la polinización de cultivos o el suministro de aire y agua limpios» <sup>(12)</sup>.

4.5.2 La conservación, es decir, los servicios de los polinizadores o biorreductores, así como los de muchas otras especies, no pueden lograrse concentrándose únicamente en la designación de espacios protegidos. Por este motivo, la política de biodiversidad de la UE debe formular una demanda adicional de superficies, además de los espacios protegidos; a este respecto la coherencia con la política de uso de tierras desempeña un papel fundamental.

4.5.3 En este sentido, es totalmente acertado que tanto la Comisión como el Consejo siempre recalquen la importancia, por ejemplo, del sector agrícola, como han hecho por última vez en la revisión intermedia: el Consejo «observa con inquietud que la agricultura es una de las actividades que más presión ejerce en los ecosistemas terrestres y que no ha habido mejoras mensurables en los hábitats y especies relacionados con la agricultura que cubre la Directiva de hábitats hasta 2012, y lamenta el significativo declive de las aves de los hábitats agrícolas, las mariposas de los prados y la polinización, que subrayan las continuas presiones procedentes de determinadas prácticas agrícolas, como algunas modalidades de abandono e intensificación del terreno agrícola» <sup>(13)</sup>.

#### 4.6 *Incoherencia de la política de la UE*

4.6.1 Si bien en la Estrategia sobre la biodiversidad de la UE hasta el año 2020 se subraya que esta «está integrada en la Estrategia Europa 2020» <sup>(14)</sup>, sin embargo, en la Estrategia Europa 2020 no aparecen ni una sola vez los conceptos «biodiversidad», «hábitats», «protección de la naturaleza» o «protección de las especies» ni «protección de la diversidad de recursos genéticos» o «ecosistema». Solo se menciona dos veces y de forma somera el término «diversidad de especies» y solo en apartados referidos a la «eficiencia de los recursos». Por esta razón, para el CESE es totalmente incomprensible que la Comisión Europea haya formulado esta aseveración; también su política real demuestra exactamente lo contrario.

4.6.2 En este sentido, la Estrategia Europa 2020 sería el marco correcto para abordar el problema si se considera que la estrategia de sostenibilidad de la UE del año 2001 prácticamente ha dejado de tener importancia política. El CESE ha pedido en reiteradas ocasiones a los ministros de Economía y Finanzas que reflexionen, por ejemplo, sobre la importancia económica de la pérdida de biodiversidad <sup>(15)</sup>. Algo que aún no ha sucedido.

4.6.3 Dado que los objetivos de las Directivas de la UE relativas a la protección de la naturaleza y de la Estrategia sobre la biodiversidad en la UE responden, además, a los objetivos acordados a escala internacional (por ejemplo, a los objetivos de Aichi en el marco del Convenio sobre la diversidad biológica (CDB) o los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), es de imperiosa necesidad integrar la política de biodiversidad plenamente en la estrategia de aplicación de los ODS o en una nueva estrategia de sostenibilidad de la UE.

4.6.4 No obstante, en muchos servicios de la Comisión y algunos Consejos de Ministros de la UE la política de biodiversidad se sigue considerando más bien como un ámbito de acción que compite con otros ámbitos, que bloquea o impide en parte el desarrollo económico y que, además, compromete recursos financieros.

4.6.5 A este respecto, no cabe duda: hay conflictos entre las diferentes demandas de uso y, ocasionalmente, se impide efectuar intervenciones en el presupuesto destinado a los recursos naturales, por ejemplo, adoptando directivas de protección de la naturaleza. Pero esta es exactamente la misión de la protección de la naturaleza: que el Estado garantice una relación equilibrada entre la utilización económica y la conservación de los fundamentos de subsistencia naturales. En ello la protección de la naturaleza no se diferencia de otras políticas que regulan el «libre juego de las fuerzas del mercado» mediante medidas reglamentarias.

<sup>(11)</sup> Véase, entre otros, la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad [2015/2137(INI)].

<sup>(12)</sup> COM(2010) 548 final de 8.10.2010, p. 3.

<sup>(13)</sup> Consejo de la Unión Europea, doc. n.º 15389/2015, apartado 36.

<sup>(14)</sup> COM(2011) 244 final, p. 2.

<sup>(15)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 150, punto 2.3.

4.6.6 No es novedad que no exista una coherencia real entre la política económica clásica y la política ambiental. Ya en el año 2006, el CESE lamentaba «los enormes abismos que se abren entre lo exigible y la realidad» y señalaba con respecto al sector público que «frecuentemente son sus decisiones de planificación y sus programas de fomento los que contribuyen a seguir poniendo en peligro la biodiversidad»<sup>(16)</sup>.

4.6.7 Una razón clave de este conflicto es la contradicción entre la aplicación de intereses particulares y, especialmente, intereses económicos, y el interés público. Las declaraciones anteriores de la UE deben interpretarse en el sentido de que la protección de la biodiversidad responde al interés general. Entonces, consecuentemente, el curso de acción debe ser determinar las limitaciones de los intereses económicos que son contrarios a la protección de la biodiversidad y garantizar su cumplimiento.

#### 4.7 Política agraria/agricultura

4.7.1 El CESE ha estudiado en muchas ocasiones la relación de la agricultura, la política agraria común y la biodiversidad y ha constatado que el declive lento, pero generalizado y continuo de la biodiversidad sucede aunque los agricultores respeten mayoritariamente la legislación vigente. Es decir, también sucede dentro de los límites de la ley, cuando se ejercen supuestamente buenas prácticas agrícolas. Esta situación no puede modificarse mediante una reforma de la legislación de protección de la naturaleza, sino tan solo mediante cambios en los hábitos de uso, en combinación con un cambio en la política de financiación agrícola. El CESE se remite en este contexto a su dictamen de iniciativa sobre «La reforma de la política agrícola común en 2013»<sup>(17)</sup>, en el que se describe en detalle qué cambios estima necesarios el Comité.

4.7.2 La Comisión conoce muy bien la importancia de la agricultura, ya que constata que «la Política Agrícola Común (PAC) es el instrumento estratégico con mayor impacto sobre la biodiversidad de las zonas rurales. [...] Uno de los efectos negativos en relación con la biodiversidad fue la supresión de la retirada obligatoria de tierras»<sup>(18)</sup>. Por ello, la política agraria sigue contradiciéndose con la política de la biodiversidad, aunque algunos elementos de la PAC, en particular a través de los programas agroambientales del segundo pilar muestran cómo podrían resolverse estas contradicciones.

4.7.3 La retirada de tierras no se introdujo en los años ochenta para mejorar la estabilidad ecológica de los paisajes tradicionales, sino para reducir los excedentes. Con la reforma de la PAC de 2013, sin embargo, se retomó la idea de trabajar menos intensivamente algunas partes de los terrenos. En el marco de la ecologización, las denominadas «superficies de interés ecológico» se declararon obligatorias. No obstante, en este punto hubo un fuerte debate por el alcance y por definir qué se entiende por «interés ecológico».

4.7.4 Así, por ejemplo, hoy en día el cultivo de leguminosas o el cultivo intermedio se definen como cultivos «de interés ecológico». Pero, aun cuando el incremento de superficies en las que se cultivan leguminosas o hay cultivos comerciales sea loable en principio, estas medidas no contribuirán realmente a mejorar la biodiversidad. También el hecho de que el uso de pesticidas en superficies declaradas de interés ecológico esté en parte permitido está en flagrante contradicción con lo que pretende la ecologización de la política agrícola: los pesticidas no ayudan a incrementar la biodiversidad sino que la limitan.

4.7.5 La Comisión debería realizar lo antes posible un primer balance del impacto de las medidas adoptadas, sobre todo teniendo en cuenta que la ecologización fue uno de los fundamentos centrales para justificar el mantenimiento de los pagos agrícolas con fondos del presupuesto de la UE.

4.7.6 Por otra parte, y siguiendo estas premisas, las políticas transversales de la UE, en especial las ligadas a la I+D+i deberían también tomar en cuenta y prestar especial atención a la labor que la investigación, el desarrollo y la innovación, aplicada a la agricultura, pueden aportar a mejorar la biodiversidad en la UE.

<sup>(16)</sup> DO C 195 de 18.8.2006, p. 96.

<sup>(17)</sup> DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

<sup>(18)</sup> COM(2010) 548 final, p. 5.

#### 4.8 *Infraestructura verde*

4.8.1 La Directiva sobre los hábitats presenta una deficiencia técnica fundamental: es cierto que el artículo 10 hace referencia expresa a la importancia de la interconexión de los elementos del paisaje, pero no existe ningún mecanismo vinculante que lleve a crear una red de biotopos coherente en Europa. En su Comunicación sobre la infraestructura verde, la Comisión expone el modo de compensar esta deficiencia mediante una adecuada inversión en la conservación y restauración de la infraestructura verde, tanto en zonas extensas como a pequeña escala. En este contexto, es de la mayor importancia adoptar y aplicar una estrategia en materia de infraestructura verde coherente. En cualquier caso, un elemento clave será proporcionar un marco metodológico y un instrumento financiero para las redes transeuropeas de biodiversidad (RTE-V). Esto se aplica a escala tanto grande como pequeña, por ejemplo, en los paisajes agrícolas.

#### 4.9 *Observaciones sobre la política en los Estados miembros y en los países candidatos potenciales a la adhesión*

4.9.1 En muchos Estados miembros o en Estados en vías de adhesión sigue destruyéndose la naturaleza gravemente. Baste mencionar algunos ejemplos:

4.9.2 En Rumania, la superficie de selvas naturales en el momento de su adhesión a la UE era de más de 2000 km<sup>2</sup>. Casi todas estas zonas están designadas como lugares Natura 2000. Actualmente están documentados numerosos desmontes de grandes extensiones de selvas vírgenes de Rumania, con lo que se ha perdido un patrimonio natural europeo irrecuperable.

4.9.3 Los ecosistemas fluviales de los Balcanes, en particular en los Estados de los Balcanes Occidentales son, con creces, los más valiosos de Europa. Cerca de un tercio de los ríos de los Estados de la antigua Yugoslavia y de Albania presentan una dinámica natural y aún pueden denominarse ríos naturales. Por la planificación documentada de más de 2 700 (!) centrales hidroeléctricas, casi un tercio en reservas naturales, la dinámica natural y la biodiversidad de todos los ríos de los Balcanes están en un grave peligro. Para la financiación de este proyecto deben utilizarse fondos públicos. En casi todos los Estados miembros de la UE la biodiversidad se vio masivamente afectada en casi todos los ríos, por lo que en la actualidad, en particular en el marco de la aplicación de la Directiva Marco del Agua de la UE, se han tenido que destinar considerables sumas de dinero a su recuperación.

4.9.4 Numerosas especies ornitológicas, que figuran en el anexo I de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres, con lo que gozan de protección dentro de la UE, son perseguidas sin consideración alguna en los países de los Balcanes en vías de adhesión; la caza de aves es también un problema a menudo no resuelto en muchos países. Matar espátulas, grullas, cormoranes pigmeos y porrones pardos, por mencionar tan solo algunas especies, debilita los sitios de reproducción de estas aves en la UE.

#### 4.10 *Financiación*

4.10.1 Otro problema que se aborda en la revisión intermedia y en las conclusiones del Consejo es la financiación, aunque no solamente, de la red Natura 2000. En una Comunicación de la Comisión del año 2004<sup>(19)</sup> se hablaba de la financiación de la red y, concretamente, a) del importe de los recursos necesarios y b) de cuál sería la reserva financiera de la que provendrían los fondos. En aquel momento, se mencionó un importe aproximado de 6 100 millones de euros; se decidió no crear una línea de financiación propia ni ampliar correspondientemente el programa Life, sino utilizar principalmente el segundo pilar de la PAC y otros fondos de la UE.

4.10.2 El CESE había expresado sus dudas respecto al montante y consideraba que era «absolutamente necesario presentar con la mayor rapidez posible un cálculo más preciso de los costes». Tenía, por ejemplo, dudas de que la suma de 300 millones de euros destinada a los nuevos Estados miembros (5 800 millones de euros para la Europa de los Quince) fuera suficiente<sup>(20)</sup>.

4.10.3 Hasta hoy no se ha hecho nada, se sigue hablando de la misma suma. Hasta hoy, los Estados miembros responsables y la Comisión no han aportado claridad en este punto.

<sup>(19)</sup> COM(2004) 431 final.

<sup>(20)</sup> DO C 221 de 8.9.2005, p. 108, punto 3.10.1.

4.10.4 El CESE mencionó en aquel entonces el peligro de que si se financiaban las medidas Natura 2000 con fondos del segundo pilar, estas podrían entrar en competencia con otras medidas de desarrollo rural<sup>(21)</sup>. Esto se ha confirmado por dos motivos: por un lado, los pagos efectuados con cargo al segundo pilar durante el periodo de programación 2007-2013 se recortaron en un 30 % con respecto al periodo anterior; por el otro, el Tribunal de Cuentas Europeo y el Consejo de Medio Ambiente señalan con justa razón que «los Estados miembros no siempre reconocen que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los posibles instrumentos para promover la biodiversidad, al tiempo que no son suficientemente conscientes de las posibilidades que brinda para financiar Natura 2000»<sup>(22)</sup>.

4.10.5 Como consecuencia de ello, la Comisión Europea<sup>(23)</sup> tuvo que constatar que, si bien el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural sigue siendo la fuente de financiación comunitaria más importante de Natura 2000 y la biodiversidad en la UE, «solo se ha satisfecho el 20 % de las necesidades totales de financiación para la gestión de espacios protegidos en Europa, entre los que se incluye Natura 2000».

4.10.6 Por ello, es urgente establecer las necesidades financieras precisas para la aplicación de las Directivas de protección de la naturaleza y asegurar los recursos necesarios para su ejecución en una línea presupuestaria específica (por ejemplo, en una rúbrica ampliada del presupuesto del programa Life).

#### 4.11 *Procesos de participación y colaboración*

4.11.1 Las deficiencias en la aplicación de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad, en particular en el caso de la red Natura 2000, se pueden atribuir en parte a la falta de participación y colaboración de la sociedad civil en las distintas zonas protegidas. La designación de zonas protegidas ha de considerarse en primer lugar un acto administrativo que debe realizarse respetando plenamente los principios del Estado de Derecho. No obstante, los planes de gestión deben elaborarse y aplicarse contando con una estrecha participación de los propietarios de terrenos, los usuarios de las tierras, las organizaciones de conservación de la naturaleza y los municipios. En muchos casos esto no ha sucedido, lo que a menudo ha producido desconfianza y hostilidad hacia la política de biodiversidad de la UE.

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Georges DASSIS

---

<sup>(21)</sup> DO C 221 de 8.9.2005, p. 108, puntos 3.14.1 y 3.14.2.

<sup>(22)</sup> Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015.

<sup>(23)</sup> COM(2010) 548 final, p. 13.



## ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

**Punto 4.7.4.** — Modifíquese de la siguiente manera:

~~Así, por ejemplo, hoy en día el cultivo de leguminosas o el cultivo comercial se definen como cultivos «de interés ecológico». Pero, aun cuando el incremento de superficies en las que se cultivan leguminosas o hay cultivos intermedios sea es loable en principio, estas medidas no potenciar la vida del suelo, entre otras cosas, mediante la simbiosis de leguminosas y rizobios, ~~no realmente~~ contribuirá a mejorar la biodiversidad. También el hecho de que el uso de ~~pesticidas~~ productos fitosanitarios en superficies declaradas de interés ecológico ~~está~~ está en parte permitido en el marco de las estrictas normas europeas de autorización y aplicación, lo cual permite potenciar el cultivo de proteaginosas en Europa ~~está en flagrante contradicción con lo que pretende la ecologización de la política agrícola: los pesticidas no ayudan a incrementar la biodiversidad sino que la limitan.~~~~

### Exposición de motivos

La medida está aún en su segundo año de aplicación. Todavía no hay análisis concluyentes con respecto a la biodiversidad. En determinados casos el uso específico de productos fitosanitarios puede ser útil, por ejemplo para proteger contra malas hierbas los cultivos jóvenes y vulnerables desde el punto de vista de la competencia. De conformidad con el artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, la Comisión tiene que presentar en marzo de 2017 un informe de evaluación sobre la aplicación de las superficies de interés ecológico.

### Resultado de la votación:

A favor 69

En contra 96

Abstenciones 26

**Punto 4.7.4.** — Modifíquese de la siguiente manera:

~~Así, por ejemplo, hoy en día el cultivo de leguminosas o el cultivo intermedio se definen como cultivos «de interés ecológico». Pero, aun cuando el incremento de superficies en las que se cultivan leguminosas o hay cultivos comerciales sea loable en principio, estas medidas no contribuirán realmente a mejorar la biodiversidad. También el hecho de que el uso de pesticidas en superficies declaradas de interés ecológico esté en parte permitido está en flagrante contradicción con lo que pretende la ecologización de la política agrícola: los pesticidas no ayudan a incrementar la biodiversidad sino que la limitan. Por otra parte, hay un fuerte déficit de cultivos proteaginosos en la UE, y una prohibición general de los pesticidas en los cultivos de leguminosas agravaría aun más este déficit.~~

### Exposición de motivos

Se presentará oralmente.

### Resultado de la votación:

A favor 80

En contra 105

Abstenciones 11

**Punto 1.5.** — Suprímase el texto siguiente:

~~El CESE aboga por consolidar la coherencia entre todas las políticas que influyen en la protección de la biodiversidad. En este contexto, el CESE espera que tanto la revisión intermedia de las «superficies de interés ecológico» como una posible revisión intermedia de la PAC se utilicen para que la PAC contribuya en el futuro de forma más adaptada a la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. En opinión del CESE, en la actualidad esto exige un cambio del ámbito de aplicación y la calidad de las «superficies de interés ecológico».~~

**Exposición de motivos**

La ecologización introducida en 2015 actualmente se encuentra en su segundo año de aplicación. Por lo tanto, todavía no hay análisis que permitan extraer conclusiones fiables sobre este tema. De conformidad con el artículo 46 del Reglamento 1307/2013, la Comisión tiene que presentar en marzo de 2017 un informe de evaluación sobre la aplicación de las superficies de interés ecológico. En ese momento, sobre la base de los resultados de la evaluación, podrán adoptarse las medidas apropiadas.

**Resultado de la votación:**

A favor 57

En contra 120

Abstenciones 11

**Punto 1.5.** — Modifíquese de la manera siguiente:

*El CESE aboga por consolidar la coherencia entre todas las políticas que influyen en la protección de la biodiversidad. En este contexto, el CESE espera que tanto la revisión intermedia de las «superficies de interés ecológico» como una posible revisión intermedia de la PAC se utilicen para que la PAC contribuya en el futuro de forma más adaptada a la consecución de los objetivos en materia de biodiversidad. En opinión del CESE, en la actualidad esto exige un cambio del ámbito de aplicación y la calidad de las «superficies de interés ecológico», garantizando asimismo que puedan integrarse mejor en las prácticas agrícolas modernas.*

**Exposición de motivos**

Se presentará oralmente.

**Resultado de la votación:**

A favor 75

En contra 118

Abstenciones 9

---