

# OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL

Cuaderno de Campo N°11.

## AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN



Con el apoyo de:



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN  
Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad

Promueve:



ASOCIACIÓN  
DE FUNDACIONES  
PARA LA CONSERVACIÓN  
DE LA NATURALEZA

# AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN



**Cuaderno de Campo N°11. Noviembre 2016.**

**Autores:**

Alberto Navarro Gómez. *Ambientólogo - Consultor en conservación de la naturaleza y desarrollo rural.*

José Vicente López Bao. *Doctor en biología, Unidad Mixta de Investigación en Biodiversidad, Universidad de Oviedo.*

Antonio Ruiz Salgado. *Abogado y consultor jurídico ambiental.*

Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza.

Las opiniones y documentación aportadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor o autores de los mismos, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las entidades que apoyan económicamente el proyecto.



**Somos miembros de la AFN las siguientes fundaciones:**



# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
<b>2. La conservación de la biodiversidad y la PAC</b>	<b>6</b>
A) Pilar I	<b>7</b>
1. Superficies de Interés Ecológico (SIE)	
2. Pastos permanentes	
3. Diversificación de cultivos	
B) Pilar II	<b>10</b>
Medidas agro-ambientales	
<b>3. Algunas recomendaciones para una PAC más alineada con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo rural</b>	<b>12</b>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>15</b>
<b>5. Agradecimientos</b>	<b>17</b>
<b>6. Definiciones</b>	<b>17</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>18</b>

# Saludo

Las necesidades alimentarias del planeta han ido evolucionando, pasando de ser la base de la economía de subsistencia familiar, a formar parte de un gran entramado comercial de empresas transnacionales y monocultivos, que poco o nada tienen que ver con cada territorio.

En el último siglo se ha multiplicado por cinco la producción agrícola y ganadera, pero no sólo no se ha solucionado el hambre en el mundo, sino que además esta macroproducción está teniendo un alto coste social y ambiental de graves consecuencias en todo el mundo. Contaminación del agua, envenenamiento de la fauna, deforestación, erosión del suelo, pérdida de fertilidad, pérdida de biodiversidad, generación de gases de efecto invernadero, aumento de los residuos tóxicos en los alimentos, alto consumo de combustibles fósiles, etc.

Por estos motivos, se necesitan políticas agrícolas que potencien un modelo de agricultura y ganadería más respetuoso con el medio ambiente, que no consideren sólo el número y coste de las toneladas producidas, sino que tengan en cuenta las características propias de cada territorio, así como el valor social, económico y ambiental, que las actividades agrícolas y ganaderas tradicionales y sostenibles, tienen para la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural de cada pueblo o comarca.

La nueva PAC llega con buenas intenciones, pero quizá se queda corta de ambición y no resuelva ni los problemas del medio rural ni los de preservación del patrimonio, pero no obstante es una gran herramienta que tenemos la obligación de conocer en profundidad para así promover aquellas virtudes que ayuden a nuestro cometido, la Conservación de la Naturaleza. Esperamos que este Cuaderno de Campo, contribuya a dicho cometido.

Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza





## 1. Introducción

Desde su nacimiento a mediados del siglo pasado, la Política Agrícola Común (PAC) ha sufrido múltiples reformas. Aunque a lo largo del tiempo, consistentemente dichas transformaciones han buscado mejorar las condiciones de los agricultores, el giro de las reformas de la PAC no se orienta hacia aspectos ambientales hasta mediados de los años ochenta, donde emergen por vez primera las **medidas agro-ambientales** (Batáry et al. 2015). La introducción obligatoria de dichas medidas no llegará hasta los años noventa a través de los **programas de desarrollo rural** (PDR). Desde la revisión conocida como Agenda 2000 se estableció la actual estructura de la PAC en dos pilares<sup>1</sup>. El primer pilar de la PAC, está orientado a la **producción**, y consta de los elementos de mercado y los pagos directos; mientras que el segundo pilar está enfocado en el **desarrollo rural**, e incluye las medidas estructurales, medidas con objetivos ambientales, y el apoyo a la diversificación de las actividades más allá de la producción agraria. Es evidente, por tanto, que el desarrollo rural en Europa desde mediados del siglo pasado se ha visto determinado por la PAC. A partir de la actual reforma de la PAC, abierta en 2010, la Comisión Europea establece tres principales **desafíos**:

- 1) la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el cambio climático;
- 2) el mantenimiento del equilibrio territorial y
- 3) la diversidad de las áreas rurales.

Además, en Europa, aparte de la legislación de conservación de la naturaleza, la PAC quizá sea una de las políticas que ha tenido mayor peso e influencia en la conservación de la biodiversidad, aunque esto último no se perciba de forma intuitiva (Butler et al. 2010, Pe'er et al. 2014, Burrascano et al. 2016). Tres aspectos subrayan la **influencia de la PAC en relación a la conservación** de la biodiversidad en Europa. En primer lugar, cerca del 40% de la Red Natura 2000 se encuentra en tierras agrícolas (Pe'er et al. 2014). En segundo lugar, la Red Natura 2000 supone el 18% de la superficie terrestre de la UE<sup>2</sup>, mientras que las tierras de uso agrícola suponen el 50% de la misma. Por último, la desproporción entre el presupuesto europeo destinado a la PAC y a la Red Natura 2000 es notable, suponiendo la financiación de esta última el 1-2% de los fondos destinados a la PAC (Kettunen et al. 2011 en Hodge et al. 2015). Para ilustrar esto último, en 2012 el presupuesto total destinado a la PAC fue de más de 55.000 millones de euros, de los que sólo se destinaron a medidas agro-ambientales poco más de 3.200 millones de euros (alrededor del 6%). Además, el pago destinado a medidas Natura 2000<sup>3</sup> fue inferior a 40 millones de euros, a los que, a lo sumo, habría que añadir unos 140 millones de euros en proyectos LIFE+ destinados a la implementación de las Directivas Hábitats (92/43 CEE) y Aves (2009/147/CE) y a la Red Natura 2000 (Pe'er et al. 2014).

Este informe se ocupa de analizar la actual Política Agrícola Común desde una perspectiva centrada en la biodiversidad y el medio ambiente en relación al desarrollo rural. Asimismo, se hacen unas recomendaciones para una **PAC más alineada con la conservación y el desarrollo rural**.

<sup>1</sup> En la actual configuración de la PAC (2014-2020) se incluyen objetivos ambientales en el primer pilar, con lo que se desdibuja, en parte, la anterior separación en dos pilares.

<sup>2</sup> Datos del barómetro de la Red Natura 2000 accesible desde:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/data/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/data/index_en.htm) (consultada 05/12/16).

## 2. La conservación de la biodiversidad y la PAC

La expansión de la UE y su mercado común continúa siendo el mayor motor de la **intensificación** y el **abandono de la agricultura** en Europa (MacDonald et al. 2000, Henle et al. 2008, van Zanten et al. 2013). Con la ayuda de los subsidios de la PAC, la escala de las operaciones agrícolas está aumentando, y con los nuevos Estados Miembro incrementando el consumo de agroquímicos, en particular de fertilizantes (Pe'er et al. 2014). A este factor se añade el creciente consumo de agua, generando **España el 6% de la huella hídrica del sector agrícola europeo** (Monsalve et al. 2016). A estos procesos de intensificación, se suman la concentración de explotaciones en aquellas partes del territorio más idóneas, así como la reducción de su número y el aumento de su tamaño. Procesos que se dan a escala planetaria (Foley et al. 2011), no sólo en Europa, a lo que se suma el abandono de tierras, en particular de praderas semi-naturales, en aquellas zonas más inaccesibles y menos productivas, conduciendo al **colapso de la biodiversidad asociada a los medios agrarios** (MacDonald et al. 2000). Esto último ocurre especialmente en los denominados **Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural**<sup>4</sup> (Halada et al. 2011, Plieninger & Bieling 2013).

La mayoría de los problemas relacionados con la pérdida de biodiversidad se pretenden atajar mediante la legislación y las políticas de protección ambiental, sin embargo, **la PAC tiene una gran influencia sobre los ecosistemas de la UE**. La PAC proporciona mecanismos financieros y políticos, así como sistemas de control, con un **mayor impacto sobre la biodiversidad que el resto de políticas y directivas europeas** en conjunto (Pe'er et al. 2014). Socialmente se demanda una verdadera reforma de la PAC que ataje los problemas ambientales que ocasiona<sup>5</sup>. En Europa los hábitats asociados con la agricultura, como praderas, estepas cerealistas, turberas, o brezales, soportan una importante flora y fauna amenazada o en declive y proveen de importantes servicios ecosistémicos. Además, muchos de estos hábitats y especies no presentan estados de conservación favorables (EC 2009, EEA 2010).

En diciembre de 2013, tras varios años de negociaciones, la UE promulgó la reforma de la PAC para el período 2014-2020, destinando casi el 40% del presupuesto de la Unión e influyendo en la mitad de su superficie terrestre. Sin embargo, se ha determinado una reducción del presupuesto total de la PAC, aunque con desigual proporción entre sus pilares. El segundo pilar, disminuirá su dotación presupuestaria un 18%, desde 2013 hasta 2020. Pasando anualmente de 14.000 millones de euros a poco más de 11.000 millones, mientras que la reducción del primer pilar será de un 13%.

La **Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2020**<sup>6</sup> (COM 2011) **reconoce el importante papel de la PAC en la conservación** de la misma, estableciendo una mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad en su objetivo 3. Más concretamente en el **objetivo 3A**, relativo a la agricultura establece que:

<sup>3</sup> Las medidas Natura 2000 son establecidas por la Comisión Europea, y, según el artículo 8 de la Directiva Hábitats, son aquellas medidas indispensables para el mantenimiento o restablecimiento en un estado de conservación favorable de los tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias, que necesitan de cofinanciación por parte de los Estados Miembro.

<sup>4</sup> Los Sistemas Agrarios de Alto Valor Natural se definen como "aquellas áreas en Europa donde la agricultura es el principal uso del suelo (con frecuencia el dominante) y donde la agricultura sustenta, o está asociada con, una elevada diversidad de especies y hábitats y/o la presencia de especies de interés para la conservación" (Andersen 2003).

<sup>5</sup> Más de cien organizaciones de toda Europa reclaman una revisión completa de la PAC:

<http://www.eeb.org/index.cfm/news-events/news/ngos-call-for-major-review-of-eu-food-and-farming-policy/> (consultada 15/11/16).

<sup>6</sup> Se puede encontrar el folleto sobre la misma en el siguiente enlace:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_es.pdf) (consultada 04/12/16).

*“para 2020, aumentar todo lo posible las zonas agrarias de pastizales, tierra cultivable y cultivos permanentes sujetos a medidas de biodiversidad en el marco de la PAC, a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y mejorar mensurablemente el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por esta y la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible.”*

Se ha sugerido que este objetivo **no se podrá alcanzar con la actual reforma de la PAC** (Pe'er et al. 2014). A continuación, siguiendo el esquema en dos pilares de la PAC y en base al trabajo de Pe'er y colaboradores (2014), así como el apoyo de otros estudios, se discute por qué no es alcanzable dicho objetivo:

## A) Pilar I

Con el objetivo de contribuir a los objetivos ambientales y climáticos de la PAC, el 30%<sup>7</sup> del pago directo a los agricultores, conocido como “pago verde”, está condicionado al cumplimiento de tres medidas de **“enverdecimiento”**, conocidas como ecologización o **‘greening’**<sup>8</sup>.

### 1. Superficies de Interés Ecológico (SIE)

Consiste en **mantener el 5% del área de las explotaciones escogiendo entre una serie de opciones** establecidas por la Comisión como, por ejemplo, barbecho, terrazas, franjas tampón, retazos de vegetación natural, linderos con bosques, superficies reforestadas o aforestadas, cultivos captadores de nitrógeno, cubiertas vegetales, cultivos de crecimiento rápido sin agroquímicos, etc.

Aunque inicialmente se había propuesto la obligación de dedicar un 7% de la superficie de la explotación, finalmente esta cifra se ha reducido a un 5%. Además, sólo las explotaciones con una superficie mayor a 15 ha de tierras cultivables están obligadas a su establecimiento. Más aún, **algunos países pueden reducir el requerimiento hasta el 2,5%** o menos de esta superficie en algunas regiones. Abundando en estas excepciones, las explotaciones con pastos permanentes están exentas de su cumplimiento. Cabe destacar que **varios usos del suelo computan directamente** como superficies de interés ecológico, como los cultivos perennes, los fijadores de nitrógeno, los de rotación y las cubiertas verdes. Por tanto, siguiendo estos criterios y siendo conservador, esta medida potencialmente se aplicaría a poco más de la mitad de las tierras agrícolas de la UE, quedando exenta el 48% de la Superficie Agraria Útil, estando la **mayoría de las explotaciones** (88%) exentas de su aplicación (Pe'er et al. 2014).

---

<sup>7</sup> Es necesario matizar que se refiere al total nacional y puede suponer un porcentaje superior dependiendo del tipo de explotación: “el importe del ‘pago verde’ es un porcentaje del valor total de los derechos de pago básico que active el agricultor cada año. Este porcentaje, que normalmente será superior al 50%, se determinará anualmente y se publicará en la página web del FEAGA” Ver nota técnica N° 3 PAC 2015-2020: [http://www.mapama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/AFF\\_ficha\\_3\\_WEB\\_tcm7-368312.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/politica-agricola-comun/cronograma-reforma-pac/AFF_ficha_3_WEB_tcm7-368312.pdf) (consultada 21/11/2016).

<sup>8</sup> Existe pago automático como “greening” para el régimen de pequeño agricultor, las explotaciones certificadas bajo el Reglamento de la Producción Ecológica, así como para la producción de cultivos leñosos.



En el **primer año de funcionamiento del SIE**, la mayoría de opciones se han ceñido a cultivos fijadores de nitrógeno, (e.g. alfalfa, guisante, soja) (46%) y cultivos de cobertura o rotación, (e.g. avena, raigrás, sorgo) (27%), ocupando el barbecho un quinto de la superficie total bajo SIE (21%). Sin embargo, los márgenes y setos vivos, de mayor interés para la conservación<sup>9</sup> (Dicks et al. 2014, Pe'er et al. 2016), ocupan una mínima fracción (4%). Al respecto, es muy interesante destacar que **la superficie** agraria cultivable de la UE-28 **que ha adoptado esta medida SIE ha supuesto más de un 10%**, frente al 5% establecido<sup>10</sup> (Underwood & Tucker 2016, Pe'er et al. 2016). Llama la atención, puesto que los representantes de los agricultores se opusieron al incremento por encima del 5% durante las negociaciones, y evidencia que esta medida **se ha utilizado más como una opción productiva** en el plan de cultivos, sin atender a su principal fin que era beneficiar a la biodiversidad. De hecho, en España, donde los elementos del paisaje no se han incluido como posibles SIE, y se ha puesto en marcha un plan acoplado a los cultivos proteicos, se ha registrado un aumento muy significativo de estos cultivos<sup>11</sup>. **A escala europea las opciones productivas representan actualmente el 73,1%** del área total bajo SIE (Pe'er et al. 2016).

Considerando: 1) que la evidencia de los impactos sobre la biodiversidad de los cultivos fijadores de nitrógeno y de cobertura es incompleta y débil, en parte por el empleo de agroquímicos; 2) que su posible beneficio no está claro que esté ocurriendo (Pe'er et al. 2014, Pe'er et al. 2016) y, en general, es considerablemente inferior a las áreas revegetadas de forma natural, al de los barbechos o de los elementos naturales (Dicks et al. 2014, Pe'er et al. 2016), **no se puede argumentar que la medida esté funcionando para los objetivos ambientales de la PAC ni de la Estrategia Europea sobre biodiversidad** para 2020 (Underwood & Tucker 2016).

Aun teniendo en cuenta la importancia de la vegetación semi-natural en los servicios de los ecosistemas, como por ejemplo, la polinización, el control de plagas y de la calidad del agua, etc., (García-Feced et al. 2015), para que la medida SIE pudiera servir al objetivo de conservación de la biodiversidad sería **necesario**: 1) que se alcanzase como **mínimo el 7% de la superficie bajo elementos naturales**, siendo lo más indicado el 10%, reduciendo el peso o incluso eliminando opciones inefectivas; 2) las **excepciones** a este requerimiento fuesen las **mínimas** necesarias y de justificación obligatoria para su excepción; y 3) si se **estableciesen las prescripciones** de gestión necesarias, como la prohibición del uso de plaguicidas en ellas (Pe'er et al. 2014, Cormont et al. 2016, Pe'er et al. 2016).

<sup>9</sup> Tanto Dicks y colaboradores como Pe'er y colaboradores apuntan que las evidencias científicas y la consulta a expertos coinciden en que los márgenes sin cultivar y los setos vivos tienen mayor interés para la conservación frente a los cultivos fijadores de nitrógeno o los de cobertura o rotación.

<sup>10</sup> Se puede encontrar la nota de prensa de Birdlife sobre el trabajo y el propio estudio en el siguiente enlace:

[http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/birdlife\\_europe\\_eeb\\_press\\_release\\_28\\_11\\_2016.pdf](http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/birdlife_europe_eeb_press_release_28_11_2016.pdf) (consultada 29/11/2016).

<sup>11</sup> Pueden consultarse datos sobre el balance del primer año de aplicación del 'greening' en España en:

[https://www.fega.es/sites/default/files/INFORME\\_BALANCE\\_PRIMER\\_ANNO\\_APLICACION\\_GREENING.pdf](https://www.fega.es/sites/default/files/INFORME_BALANCE_PRIMER_ANNO_APLICACION_GREENING.pdf) (consultada 22/11/16).

## 2. Pastos permanentes

En los últimos 15 años, globalmente se han perdido unas 62 millones de ha de **praderas y pastos permanentes**<sup>12</sup>, siendo, en la actualidad, unos **de los ecosistemas más amenazados** a escala global, en particular las praderas naturales (Bond 2016, Newbold et al. 2016); así como aquellas praderas semi-naturales a escala europea (Dengler et al. 2014). Los pastos permanentes han disminuido su superficie un 6,4% entre 1993 y 2011 en la UE, y un 11,8% en los nuevos Estados Miembro durante el mismo período (Pe'er et al. 2014). **Desde 1961 hasta 2013 en España se han perdido 3 millones de hectáreas** de praderas y pastos permanentes (de 12,5 a 9,4 millones de ha), según datos de la FAO<sup>13</sup>. Parte de la **biodiversidad** asociada a estos **ecosistemas** se encuentra **amenazada**, desde plantas herbáceas e insectos tan importantes como los **polinizadores**, entre los que destacan abejas y mariposas, hasta las aves, pasando por varios anfibios (Potts et al. 2010, SEO-Birdlife 2010, Price et al. 2014, Thomas 2016).

**La nueva PAC** pretende atajar estos problemas, pero más que su mantenimiento **permite su reducción hasta un 5%** en el área total de pastos permanentes a escala regional o nacional. A los Estados Miembro se les requiere identificar y proteger las praderas dentro de la Red Natura 2000, pero fuera de ella se permite su intensificación y homogeneización, mediante su empobrecimiento en especies. El **potencial para su mantenimiento** y el de su biodiversidad asociada está **muy mermando por la falta de identificación, diferenciación y cartografiado** por regiones y tipologías, y sin considerar su continuidad y conectividad, así como por la falta de **criterios de gestión apropiados** (Pe'er et al. 2014).

Mención especial requieren los **pastos arbolados y arbustivos**, de gran interés para la conservación, especialmente en España<sup>14</sup>, donde ocupan una extensión aproximada de **58.000 km<sup>2</sup>**. Aunque los pastos permanentes eran descritos como usos del suelo destinados al crecimiento de forrajes herbáceos, la nueva PAC reconoce la inclusión de otras especies leñosas que puedan ser pastadas. En principio, no existe límite a la cobertura arbórea, pero debe ser diferenciada de aquella que no sea pastada para ser elegida como pastizal. Debido a la laxitud en su admisibilidad por algunos Estados Miembro, a estos se les impusieron **fuertes sanciones**, lo que condujo a las autoridades nacionales a excluir cualquier terreno que pudiese resultar sospechoso para los auditores. Esto, además, es una motivación suficiente para que los **ganaderos eliminen de forma activa elementos leñosos**, de cara a evitar pérdidas en las subvenciones (Plieninger et al. 2015).

En resumen, esta **medida permite pérdidas directas e indirectas de valiosas praderas semi-naturales** por establecer muy pocos requisitos respecto a su calidad, gestión y permanencia (Pe'er et al. 2014). Dado que una considerable proporción<sup>15</sup> de la flora y la fauna europeas depende de este tipo de hábitats, al ser especialistas o endémicos de los mismos, y se encuentra muy amenazada (Dengler et al. 2014), resulta **poco coherente** que se permita esta pérdida.

<sup>12</sup> Al final del informe se pueden encontrar las diferentes definiciones de pasto y pradera natural y semi-natural.

<sup>13</sup> Cálculo realizado por los autores en base a las estadísticas de la FAO: <http://www.fao.org/faostat/en/>

<sup>14</sup> En España se realizó un trabajo intenso desde la Plataforma por la Ganadería Extensiva y el Pastoralismo sobre esta cuestión, incluyendo un informe y una campaña en su defensa. El informe se puede encontrar aquí: <http://www.ganaderiaextensiva.org/la-plataforma-pone-en-circulacion-un-documento-con-propuestas-y-soluciones-para-mejorar-la-situacion-de-los-pastos-lenosos-en-la-pac/> (consultada 16/11/16).

<sup>15</sup> Unas 235 especies recogidas en la Directiva Hábitats están vinculadas a estos ecosistemas; de las cuales el 28% de los anfibios, el 12% de los reptiles, el 16% de los mamíferos y el 23% de aves se encuentran amenazados (EEA 2010).

### 3. Diversificación de cultivos

La medida de diversificación de cultivos obliga a las explotaciones de entre 10 a 30 hectáreas y de más de 30 hectáreas a cultivar dos o tres cultivos respectivamente. Originalmente se planteaba que las explotaciones de menos de 3 ha estuviesen exentas de su cumplimiento, pero finalmente se **excluye a aquellas menores de 10 ha**, lo que **supone la excepción** del 92% de las tierras cultivables de los nuevos Estados Miembro, y el **13% de toda la superficie cultivable de la UE** (Pe'er et al. 2014).

**Es improbable que la siembra de tres cultivos en las mayores y más intensivas explotaciones tenga un impacto positivo en la biodiversidad** (Dicks et al. 2014). Es más, en muchos Estados Miembro este objetivo es **inferior a la media actual de cultivos existentes a escala de explotación**. Este hecho combinado con la ausencia de requisitos respecto al tipo de cultivos elegibles para dichas combinaciones y a su rotación, hace improbable que esta medida tenga beneficios para la biodiversidad, la calidad del suelo, o frente a la homogeneización del paisaje (Pe'er et al. 2014).

En cuanto al primer pilar de la PAC, la actual reforma parece que no contribuirá a la consecución de los objetivos para los cuales fueron diseñadas estas medidas, y tampoco del objetivo 3A de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2020.

### B) Pilar II

Aunque se ha incrementado de un 25 a un 30% su presupuesto en el nuevo período de programación de la PAC respecto del anterior (de 77.600 a 96.100 millones de euros), éste ahora tiene que cubrir las actuaciones relativas a **cambio climático y producción ecológica**, así como medidas de inversión climáticas y ambientales.

Los Estados Miembro tienen la posibilidad de traspasar parte del presupuesto del pilar 1 al 2. Se conoce como '**modulación**', pero también se permite lo contrario, mediante el mecanismo denominado '**modulación inversa**', lo que ya está ocurriendo en algunos Estados Miembro (Polonia, Eslovaquia y Croacia). En buena parte se debe a que **las medidas del segundo pilar deben de estar cofinanciadas por los Estados Miembro**, por lo que los países que no tienen presupuesto para ello prefieren aplicar la modulación inversa, especialmente en un contexto de crisis y reducción presupuestaria del primer pilar.

También, hay que añadir que son pocas las medidas del segundo pilar de la PAC que se centran en mejorar la relación coste-beneficio en términos de resultados de biodiversidad (Pe'er et al. 2014).

### Medidas agro-ambientales

Las **medidas agro-ambientales**, ahora denominadas como de "**agroambiente y clima**", **representan actualmente el mayor gasto en conservación de la UE** (Batáry et al. 2015); por ejemplo, en el período de programación anterior (2007-2013) se gastó cerca de 20.000 millones de euros en ellas<sup>16</sup>. El papel de las medidas agro-ambientales ha evolucionado desde la protección de hábitats y paisajes amenazados hasta la actual provisión de servicios de los ecosistemas; aunque su objetivo pasa más por **compensar la pérdida de ingresos** potenciales debido a la implementación de prácticas más sostenibles.

---

<sup>16</sup> Datos de la Comisión Europea, que pueden ser consultados en: [https://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures_en) (consultada 05/12/16).

Respecto a su efectividad en materia de biodiversidad, la regla general establecida es que **para que sirvan a la conservación**, estas medidas **deberían de ser cuidadosamente diseñadas y enfocadas** (a objetivos concretos), **así como proporcionadas con la suficiente dotación económica** (Batáry et al. 2015). Sin embargo, la evidencia muestra resultados diversos (Kleijn et al. 2006, Konvicka et al. 2007, Uthes & Matzdorf 2013, Ansell et al. 2016). Mientras que varios trabajos han mostrado mejoras en la biodiversidad en respuesta al cambio en las prácticas agrícolas bajo la adopción de medidas agro-ambientales, otros muestran beneficios mixtos o limitados, e **incluso con resultados negativos** (Ansell et al. 2016). **En España, se ha comprobado que** las medidas agro-ambientales **pueden tener efectos positivos** en algunos casos, como en el de **la protección de los hábitats para las aves esteparias** (Kleijn et al. 2006, Carricondo et al. 2012).

Durante el período de programación anterior de la PAC, se ha detectado que **España ha gastado menos de lo que cabría esperar en medidas agro-ambientales, debido a su superficie agrícola** (Batáry et al. 2015). Teniendo en cuenta esta práctica, la reducción del presupuesto total de la PAC, particularmente en su segundo pilar, y la posibilidad de la aplicación de la modulación inversa<sup>17</sup>, resulta poco probable que las medidas agro-ambientales tengan la efectividad que se necesita para cumplir con los objetivos que se pretenden en la PAC.

Quizás **el mayor reto que se plantea dentro de este tipo de medidas, es promover e implementar** medidas agro-ambientales en las que los **pagos estén basados en resultados**. Se trata de medidas que pagan a los gestores del territorio, no por llevar a cabo actuaciones de gestión específicas (e.g. laboreo en fechas concretas, restricciones en el uso de fertilizantes, etc.), sino por **alcanzar** una serie de **objetivos ambientales** concretos (e.g. presencia de especies de interés, reproducción de las mismas, etc.). Aunque limitadas, existen experiencias llevadas a cabo desde los años noventa (Burton & Schwarz 2013), y se reconocen como nueva figura en la actual PAC. Algunos ejemplos llevados a cabo en Europa consisten en mejorar la reproducción de grandes carnívoros, como el glotón y el lince en Suecia (Zabel & Holm-Müller 2008), o de rapaces, como el águila real en Finlandia (Suvantola 2013), ambos casos en territorios de cría tradicional de renos por los Sami. Estos casos se basan en el **pago por la cría certificada de las especies** en cuestión, en lugar de las compensaciones por las pérdidas del ganado. También existen casos en que las medidas pagan por puesta de aves de interés, en las que se llega a diferenciar entre parejas individuales y colonias (Burton & Schwarz 2013, Uthes & Matzdorf 2013). Otros se basan en la conservación de praderas con elevada riqueza específica, como en Alemania, Reino Unido o Suiza (Burton & Schwarz 2013).

Los **resultados ecológicos** de las medidas basadas en resultados analizadas hasta la fecha son **positivos, aunque limitados**, dada la dificultad de distinguir sus resultados de las acciones de gestión ordinarias (Burton & Schwarz 2013). Lo que parece indicar que este tipo de medidas sólo funcionará en casos que presenten una relación causal relativamente clara e inmediata entre la acción y el resultado, así como la existencia de, al menos, un indicador medible y adecuado (Hodge 1991 en Uthes & Matzdorf 2013). En el caso de los grandes carnívoros en Suecia, aunque todavía no está clara su efectividad, sí es posible decir que se generan las condiciones favorables para el funcionamiento de la medida dentro de las comunidades Sami (Zabel & Holm-Müller 2008). En general, desde el punto de **vista social parecen funcionar mejor para el cambio de actitud de los agricultores**, al interiorizar que pueden **producir biodiversidad** como otro producto más, al permitirles más libertad y el uso de sus conocimientos (Gibbons et al. 2011, Burton & Schwarz 2013). También pueden mejorar la percepción social del uso del dinero público, al estar el pago vinculado

---

<sup>17</sup> Inicialmente en España no se aplica el mecanismo de la modulación inversa, ver nota de prensa de la Conferencia Sectorial: <http://www.mapama.gob.es/es/prensa/noticias/-miguel-arias-ca%C3%B1ete-%E2%80%9Cespa%C3%B1a-va-a-contar-con-un-modelo-uniforme-y-nacional-para-aplicar-la-pol%C3%ADtica-agraria-com%C3%B1a%E2%80%9D-/tcm7-290765-16> (consultada 16/11/16).

a la obtención de bienes o servicios públicos que trascienden el nivel de la explotación. Económicamente, parecen reducir los costes para alcanzar ciertos objetivos ambientales o de biodiversidad, aunque podrían aumentar los costes de transición (de las de gestión a las de resultados) y de verificación (Uthes & Matzdorf 2013). También hay que tener presente que se incrementa el riesgo para el agricultor (Hanley et al. 2012, Burton & Schwarz 2013).

La **intensificación agrícola** proporciona beneficios a corto plazo, pero éstos deben estar analizados a la luz de la **pérdida y degradación de bienes públicos y servicios de los ecosistemas**, sus efectos nocivos para la salud de las personas y los ecosistemas, así como la pérdida de rendimiento de cultivos y márgenes de beneficio para los agricultores en el largo plazo y ante un escenario de cambio climático (Foley et al. 2011, Carleton & Hsiang 2016, Scheffers et al. 2016). La Unión Europea reconoce la importancia de la biodiversidad a través de su estrategia para ella hasta 2020, así como por la adopción de las Metas de Aichi<sup>18</sup> del Convenio de la Diversidad Biológica, sin embargo, a la luz de lo expuesto anteriormente, todos **estos objetivos no se podrán alcanzar con la actual reforma de la PAC**.

### 3. Algunas recomendaciones para una PAC más alineada con la conservación de la biodiversidad y el desarrollo rural

No son pocas las voces, desde diferentes sectores de la sociedad (NABU<sup>19</sup>, WWF España y SEO/Birdlife<sup>20</sup>), y trabajos (López-Bao et al. 2013, Hodge et al. 2015, Burrascano et al. 2016, Pe'er et al. 2016) que claman para que las **políticas de conservación** de la biodiversidad y las **agrarias se alineen** de cara a conseguir **objetivos comunes** en Europa. Esta reclamación tiene mucho sentido dado que la mitad de la flora y la fauna europeas dependen de los sistemas agrarios (European Environment Agency en Stoate et al. 2009), la mitad de la superficie de la Unión Europea es agrícola y que casi el 40% de la Red Natura 2000 se encuentra en este tipo de espacios. Pero este objetivo no se podrá alcanzar sin tener en cuenta las **necesidades de las personas que habitan en estos territorios**, que necesitan desarrollarse para garantizar sus medios de vida en ellos.

Por todo esto, a continuación, realizamos una serie de recomendaciones encaminadas a una mejor contribución de la PAC en España para favorecer el desarrollo rural y la conservación de la biodiversidad. En ningún caso estas recomendaciones deben considerarse únicas, y suficientes, para conseguir aunar el desarrollo rural con la conservación, pero consideramos que podrían ayudar a conseguir este objetivo.

<sup>18</sup> Las Metas de Aichi se pueden consultar en: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf> (consultada: 15/11/16).

<sup>19</sup> Un estudio recientemente publicado y encargado por la organización alemana NABU concluye que “en general, la actual PAC tiene claramente un impacto ambiental negativo. Como resultado, la UE no alcanzará sus objetivos ambientales y de conservación, aun considerando los cambios realizados en la última reforma.” A lo que añade, “(l)a PAC requiere una reforma radical”. Un resumen y sus principales conclusiones se pueden encontrar aquí: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/161107-nabu-conclusions-cap-study\\_en.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/161107-nabu-conclusions-cap-study_en.pdf) (consultada: 05/12/16).

<sup>20</sup> Véase por ejemplo la reciente nota de prensa sobre las superficies de interés ecológico <https://www.seo.org/2016/12/02/seobirdlife-wwf-espana-reclaman-se-garantice-beneficio-los-pagos-verdes-la-pac/> (consultada 05/12/16).



**1. Mantener y mejorar el presupuesto destinado a medidas agro-ambientales mediante la modulación.**

Se trataría de promover el mecanismo de la modulación para transferir parte del presupuesto del primer pilar hacia el segundo. Limitar la modulación inversa, estableciendo sistemas eficaces de justificación de su empleo cuando se solicite este mecanismo. Así como utilizar parte del presupuesto del propio segundo pilar para mejorar en caso necesario la dotación económica para medidas agro-ambientales.

**2. Priorizar medidas agro-ambientales específicas para cada contexto y que hayan demostrado su beneficio para la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas.**

El apoyo debe darse sólo a medidas que empíricamente hayan demostrado que sirven para mantener o mejorar la biodiversidad o los servicios de los ecosistemas. La financiación debería apoyar particularmente medidas para la conservación de espacios de la Red Natura 2000 para contribuir a la gestión sostenible de los sistemas de alto valor natural. Es necesaria una evaluación seria de los resultados de las medidas agro-ambientales, para ello se debe promover la investigación sobre ellas. Así mismo, deberían explorarse las medidas agro-ambientales basadas en resultados.

**3. Establecer objetivos claros y medibles que sean coherentes con la Estrategia sobre Biodiversidad de la Unión Europea.**

Deberían implementarse objetivos medibles y específicos para el contexto en que se apliquen, estableciéndose en el marco de los programas de desarrollo rural y de acuerdo a las regulaciones europeas en materia de conservación como la Directiva Hábitats. Además, los objetivos deberían establecerse priorizando hábitats y especies de interés, dentro y fuera de espacios naturales protegidos. Asimismo, las medidas agroambientales deberían servir a la consecución de objetivos coherentes con la estrategia de biodiversidad de la Unión Europea.

**4. Emplear medidas agro-ambientales para permitir a grupos objetivo (productores en áreas desfavorecidas, jóvenes agricultores, cooperativas) beneficiarse de las buenas prácticas ambientales que proveen de beneficios a escala de este paisaje.**

Se trata de asegurar que las medidas agro-ambientales ayudan a explotaciones económicamente vulnerables, como aquellas que gestionan de forma sostenible sistemas de alto valor natural. Para ello su diseño debe encajar con las prácticas agrarias sostenibles existentes, y permitir cierta flexibilidad en las obligaciones de las medidas, dado que en ocasiones, por ejemplo, se ha comprobado la pérdida de ayudas por cuestiones meramente burocráticas.

Para que las medidas agroambientales sean más atractivas para los usuarios, recomendamos que se reduzcan los costes de transacción y se trabaje de cara a cubrir los costes totales de la implementación de las medidas.

Asimismo, sería importante proveer de incentivos adicionales a grupos de agricultores que de forma conjunta puedan generar beneficios a escala de paisaje, a través de la mejora de la conectividad y la generación de diversos hábitats en mosaico.

**5. Asegurar que los usos del suelo elegibles para las superficies de interés ecológico prioricen elementos que benefician a la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, incluyendo prescripciones de gestión cuando sea necesario.**

Se deben priorizar aquellos cultivos, prácticas y elementos que benefician a la biodiversidad, así como a la provisión de servicios de los ecosistemas junto a otros objetivos ambientales. Adicionalmente, se deberían redefinir o introducir prescripciones de gestión para cada uso del suelo elegible e identificar los elementos que pueden considerarse como superficies de interés ecológico en cada contexto.

**6. Identificar y cartografiar las praderas naturales y semi-naturales, con diferenciación en tipologías, calidades y gestión requerida.**

Esta medida pretende asegurar la protección efectiva y la gestión sostenible de las praderas naturales y semi-naturales más allá de las áreas protegidas. Para ello es necesario completar el cartografiado de estos pastos con una resolución suficiente como para analizar su extensión y calidad. Es necesario establecer directrices de gestión lo suficientemente específicas para mantener su uso extensivo y prevenir su intensificación y abandono. Para la correcta protección de estos ecosistemas es necesario extender su conservación fuera de los espacios naturales protegidos, incluidos hábitats que no necesariamente estén incluidos en la Directiva Hábitats.

**7. Mejorar el asesoramiento de agricultores y ganaderos sobre buenas prácticas ambientales y conservación de la biodiversidad.**

Dicha mejora se podría articular a través de la medida obligatoria de asesoramiento de explotaciones, con el objetivo de mejorar la implementación de medidas encaminadas a maximizar los beneficios para la biodiversidad. Para ello es necesario fortalecer la experiencia de los técnicos del sistema de asesoramiento a explotaciones agrarias con conocimientos sobre aquellas medidas que más benefician a la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas. Muchas entidades del tercer sector trabajan en proyectos de acompañamiento a los agricultores para la adopción de prácticas sostenibles que redunden a su vez en una mayor eficacia de sus explotaciones. El mayor exponente son las asociaciones y fundaciones que trabajan con redes de custodia del territorio. Estas entidades, por el contrario, tienen difícil acceso a ser consideradas como agentes asesores, lo que debería tenerse en cuenta a la hora de establecer los criterios de las entidades que se pueden acoger a estas ayudas. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural<sup>21</sup> (FEADER) ofrece una buena oportunidad para llevarlo a cabo a través de las medidas de "Transferencia de conocimientos y actividades de información" (Artículo 14) y de "Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución de explotaciones agrarias" (Artículo 15). También habría que hacer fácilmente disponibles estos conocimientos, y mejorar los canales de comunicación, para que los agricultores y ganaderos puedan adaptarlos a sus contextos y condiciones específicos.



<sup>21</sup> Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (Feader).

**8. Establecer mecanismos para el seguimiento de los resultados ambientales y sociales para evaluar la efectividad de la PAC en relación a los objetivos de la Unión Europea en estas materias.**

Es necesario establecer con urgencia un sistema eficiente para el seguimiento de los objetivos establecidos dentro de la PAC, para conocer su grado de cumplimiento respecto de sus propios objetivos así como los de la Estrategia Europea sobre Biodiversidad para 2020. Pero no sólo eso, también es necesario establecerlos respecto del grado de alcance de objetivos sociales dentro de la PAC y de las políticas en esta materia a nivel europeo.

**9. Establecer mecanismos legales que aseguren que las ayudas del FEADER se destinen a proyectos en el medio rural con valor añadido y sean viables a largo plazo.**

Tras emplear decenas de miles de millones de euros en fondos estructurales, España sigue presentando graves problemas en el medio rural. Ni siquiera se ha podido alcanzar una amplia cobertura de telefonía móvil o de internet y, sin embargo, se pueden encontrar localidades con grandes infraestructuras o equipamientos municipales sobredimensionados y sin uso<sup>22</sup>. Por ello, es necesario establecer mecanismos nacionales supervisados por la Comisión Europea que aseguren que las ayudas se destinan a proyectos viables y con valor añadido. Los expertos coinciden en que la clave está en la transparencia en la gestión del dinero, a lo que se debe sumar la rendición de cuentas en términos de análisis coste-beneficio. Resulta particularmente importante centrarse en proyectos que generen valor añadido y se mantengan en el tiempo, especialmente el apoyo a la creación de negocios, y no equipamientos e infraestructuras sobredimensionadas e innecesarias.

**10. Crear un fondo para el desarrollo rural que complemente y amortigüe la pérdida de fondos europeos en los años venideros y en el siguiente período de programación de la PAC.**

Debido a que a lo largo del vigente período de programación (2014-2020) el presupuesto del segundo pilar se verá reducido en un 18%, lo que reducirá los fondos destinados al desarrollo rural, es necesario establecer un fondo nacional que, al menos, compense esa reducción, dadas las necesidades del medio rural. Este fondo debería establecerse y coordinarse conjuntamente con las Comunidades Autónomas, y todos los actores implicados, consultando a expertos sobre la mejor forma de diseñarlo e implementarlo.

## 4. Conclusiones

---

**La Política Agrícola Común tiene mayor peso e influencia en la conservación de la naturaleza que el resto de políticas europeas en su conjunto**, aunque en un primer momento no se perciba. La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2020 reconoce el importante papel de la PAC en la misma, estableciendo una mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad en su objetivo 3. Este objetivo, con la actual reforma de la PAC, será difícil de alcanzar.

---

<sup>22</sup> Sirva de ejemplo el reportaje “Sin rumbo y derrochando el dinero de la UE: así están dejando morir la ‘Laponia española’”: [http://www.elconfidencial.com/espana/2016-09-10/laponia-del-sur\\_1257436/](http://www.elconfidencial.com/espana/2016-09-10/laponia-del-sur_1257436/) (consultada 22/11/2016).

La **expansión de la UE y su mercado común** continúa siendo el mayor motor de la intensificación y el **abandono de la agricultura** en Europa, lo que acarrea importantes problemas ambientales. Para ayudar al objetivo ambiental y climático de la PAC el 30% del pago directo a los agricultores del Pilar I está condicionado al cumplimiento de tres medidas de enverdecimiento, conocidas como ecologización o '**greening**': superficies de interés ecológico, pastos permanentes, y diversificación de cultivos.

Las **superficies de interés ecológico** se habían establecido para un 5% de la superficie cultivable. Sin embargo, durante el primer año de su funcionamiento, ésta ha supuesto más de un 10% de esta superficie. A pesar de ello, debido a la selección dominante en las opciones por cultivos fijadores de nitrógeno y cultivos de cubierta y rotación, en los que se emplean agroquímicos, frente a elementos naturales o el barbecho, no se puede argumentar que la medida esté funcionando para cumplir los objetivos ambientales de la PAC o los de la Estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020.

Los **pastos permanentes** son ecosistemas del máximo interés para la conservación. Están reconocidos en los objetivos de la Estrategia Europea sobre biodiversidad y algunos son hábitats prioritarios en la Directiva Hábitats. Aun así, la PAC, más que su mantenimiento, permite su reducción hasta un 5% del área total ocupada por estos a escala regional o nacional. Es más, la medida permite pérdidas directas e indirectas de valiosas praderas seminaturales al establecer muy pocos requisitos respecto a su calidad, gestión y permanencia. Dado que una considerable proporción de la flora y la fauna europeas más amenazadas depende de este tipo de hábitats, al ser especialistas o endémicos de los mismos, resulta poco coherente que se permita esta pérdida.

La medida sobre **diversificación de cultivos** contemplada, es inferior a la media actual de cultivos existentes a escala de explotación, y de la que está exenta el 13% de toda la superficie cultivable de la UE. Este hecho, combinado con la ausencia de requisitos respecto al tipo de cultivos elegibles y a su rotación, no sólo cuestiona los posibles beneficios para la biodiversidad, sino también para la calidad del suelo o frente a la homogeneización del paisaje.

El segundo pilar, que presenta de las mayores posibilidades para la conservación de la naturaleza, la biodiversidad y el desarrollo rural, disminuirá su dotación presupuestaria un 18% desde 2013 hasta 2020. Además, son pocas las medidas en él que se centran en mejorar la relación coste-beneficio en términos de resultados de biodiversidad.

Las **medidas agro-ambientales**, ahora de "**agroambiente y clima**", son actualmente el mayor gasto en conservación de la UE. Su efectividad ecológica depende de que sean cuidadosamente diseñadas y enfocadas a objetivos concretos, así como proporcionadas con la suficiente dotación económica. Diversos estudios muestran resultados positivos, mixtos y negativos de las mismas. Sin embargo, durante el período de programación anterior de la PAC se ha detectado que España gastó menos de lo que cabría esperar en medidas agro-ambientales debido a su superficie agrícola. Teniendo en cuenta esta práctica, la reducción del presupuesto total de la PAC, particularmente en su segundo pilar, y la posibilidad de la aplicación de la modulación inversa, resulta **poco probable** que las medidas agro-ambientales tengan la efectividad que se necesita para cumplir con los objetivos que se pretenden en la PAC.

Quizás el mayor reto que se plantea dentro de las medidas agro-ambientales, es promover e implementar medidas en las que los **pagos estén basados en resultados**. Se trata de medidas que pagan a los gestores del territorio, no por llevar a cabo actuaciones de gestión específicas, sino por alcanzar una serie de objetivos ambientales concretos. Aunque limitadas, existen experiencias llevadas a cabo desde los años noventa, y se reconocen como nueva figura en la actual PAC. Los resultados ecológicos de las medidas basadas en resultados analizadas hasta la fecha son **positivos**, aunque limitados, dada la dificultad de distinguir sus resultados de las acciones de gestión ordinarias. Lo que parece indicar que este tipo de medidas sólo funcionará en casos que presenten una relación causal relativamente clara e inmediata entre la acción y el resultado, así como la existencia de, al menos, un indicador medible y adecuado.

La **intensificación agrícola** proporciona beneficios a corto plazo, pero estos deben ser analizados a la luz de la **pérdida y degradación de bienes públicos y servicios de los ecosistemas**, sus efectos nocivos para la salud de las personas y los ecosistemas, así como la pérdida de rendimiento de cultivos y márgenes de beneficio para los agricultores a largo plazo y ante un escenario de cambio climático. La UE reconoce la importancia de la biodiversidad a través de su estrategia de cara a 2020, así como por la adopción de las Metas de Aichi del Convenio de la Diversidad Biológica. Sin embargo, parece necesario reflexionar sobre si todos estos objetivos se podrán alcanzar con la actual reforma de la PAC.

## 5. Agradecimientos

---

Por la revisión y sus invaluables comentarios y sugerencias al texto, que han servido para mejorarlo y enriquecerlo, queremos dar las gracias a Eduardo de Miguel (Fundación Global Nature), Celsa Peiteado (WWF/España), Ana Carricondo e Inés Jordana (SEO/Birdlife).

## 6. Definiciones

---

**Medidas agro-ambientales:** se trata de instrumentos basados en incentivos que proporcionan pagos a los agricultores y ganaderos por el cumplimiento de acuerdos ambientales de carácter voluntario para la mejora o mantenimiento del medio ambiente o del paisaje. En el actual período de programación 2014-2020 se denominan de agroambiente y clima.

**Medio rural:** según la Ley 45/2007, de Desarrollo sostenible del medio rural, lo define como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup>. Según esta definición, en España ocuparía cerca del 90% del territorio nacional y en el que se encontraría el 20% de la población.

**Pasto:** aunque existen varias definiciones, aquí recogemos la de la Sociedad Española para el Estudio de los Pastos (SEEP), que los define en su nomenclátor como "cualquier recurso vegetal que sirve de alimento al ganado, bien en pastoreo o bien como forraje".

**Pradera:** como en el caso anterior existen varias definiciones, aquí recogemos la de Dengler y colaboradores (2014), quienes la definen como tipos de vegetación herbácea dominadas por hierbas (poaceae) y otras gramíneas (cyperaceae, juncaceae) y que poseen una cobertura de vegetación relativamente densa (>25%).

**Pradera semi-natural:** son praderas de origen humano en lugares donde la vegetación natural sería un bosque. Son parte esencial del paisaje cultural europeo, y son resultado de siglos o milenios de un uso del suelo de baja intensidad, (principalmente ganadero), desde el neolítico (Dengler et al. 2014).

**Programas de desarrollo rural:** son los instrumentos mediante los cuales se ejecuta política de desarrollo rural europea. En España existe un programa nacional y los respectivos de cada comunidad autónoma. Estos se cofinancian mediante el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural.

**Red Natura 2000:** es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de Zonas de Especial Conservación (ZEC), establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitats (Directiva 92/43/CEE), y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas en virtud de la Directiva Aves (Directiva 2009/147/CE).

Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea.

## Bibliografía

- Andersen, E., et al. (2003). *Developing a High Nature Value Farming area indicator*. Final report. European Environment Agency, Copenhagen, Denmark.
- Ansell, D., et al. (2016). *The cost-effectiveness of agri-environment schemes for biodiversity conservation: A quantitative review*. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 225:184-191.
- Batáry, P., et al. (2015). *The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management*. *Conservation Biology*, 29(4):1006-1016.
- Bond, W. J. (2016). *Ancient grasslands at risk*. *Science*, 351(6269):120-122.
- Burrascano, S., et al. (2016). *Current European policies are unlikely to jointly foster carbon sequestration and protect biodiversity*. *Biological Conservation*, 201:370-376.
- Burton, R. J. F., and Schwarz, G. (2013). *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioral change*. *Land Use Policy*, 30:628-641.
- Butler, S. J., et al. (2010). *Quantifying the impact of land-use change to European farmland bird populations*. *Agric. Ecosyst. Environ.* 137:348-357.
- Carleton, T. A., and Hsiang, S. M. (2016). *Social and economic impacts of climate*. *Science*, 353(6304), DOI: 10.1126/science.aad9837.
- Carricondo, A., Cortés, Y. y Martínez, P. (2012). *Evaluación global de las medidas agro-ambientales para la conservación de aves esteparias en España (2007-2013): Proyecto Ganga*. SEO/Birdlife, Madrid.
- COM (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural [COM(2011) 244 final de 3 de mayo de 2011]*.
- Cormont, A., et al. (2016). *Landscape complexity and farmland biodiversity: Evaluating the CAP target on natural elements*. *Journal for Nature Conservation*, 30:19-26.
- Dengler, J., et al. (2014). *Biodiversity of palearctic grasslands: a synthesis*. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 182:1-14.
- Dicks, L. V., et al. (2014). *A transparent process for "evidence-informed" policy making*. *Conservation Letters*, 7:119-125.

- European Comision (2009). *Composite report on the conservation status of habitat types and species as required under article 17 of Habitats Directive*, Brussels.
- European Environment Agency (2010). *EU Biodiversity Baseline*. EEA Tech. Rep. No. 12/2010, Copenhagen.
- Foley, J. A., et al. (2011). *Solutions for a cultivated planet*. Nature, 478:337-342.
- García-Feced, C., et al. (2015). *Semi-natural vegetation in agricultural land: European map and links to ecosystem service supply*. Agron. Sustain. Dev., 35:273-283.
- Gibbons, J. M., et al. (2011). *Should payments for biodiversity conservation be based on actions or results?* Journal of Applied Ecology, 48:1218-1226.
- Halada, L., et al. (2011). *Which habitats of European importance depend on agricultural practices?* Biodiversity Conservation, 20:2365-2378.
- Hanley, N., et al. (2012). *How should we incentivize private landowners to 'produce' more biodiversity?* Oxford Review of Economic Policy, 28(1):93-113.
- Henle, K., et al. (2008). *Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe-A review*. Agriculture, Ecosystems and Environment, 124:60-71.
- Hodge, K. (1991). *Incentive policies and the rural environment*. Journal of Rural Studies, 7:373-384.
- Hodge, I., et al. (2015). *The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union*. Conservation Biology, 29(4):996-1005.
- Kettunen et al. (2011). *Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission-final report*. Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brussels, Belgium.
- Kleijn, D., et al. (2006). *Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries*. Ecology Letters, 9:243-254.
- Konvicka, M., et al. (2007). *How too much care kills species: Grassland reserves, agri-environmental schemes and extinction of *Colias myrmidone* (Lepidoptera: Pieridae) from its former stronghold*. Journal of Insect Conservation, 12:519-525.
- López-Bao, J. V., et al. (2013). *Indirect effects on heathland conservation and wolf persistence of contradictory policies that threaten traditional free-ranging horse husbandry*. Conservation Letters, DOI: 10.1111/conl.12014.
- MacDonald, D., et al. (2000). *Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response*. Journal of Environmental Management, 59(1):47-69.
- Monsalve, F., et al. (2016). *Where have all the funds gone? Multiregional input-output analysis of the European Agricultural Fund for Rural Development*. Ecological Economics, 129:62-71.
- Newbold, T., et al. (2016). *Has land use pushed terrestrial biodiversity beyond the planetary boundary? A global assessment*. Science, 353 (6296):288-291.
- Pe'er, G., et al. (2014). *EU Agricultural reform fails on biodiversity*. Science, 6188(344):1090-1092.
- Pe'er, G., et al. (2016). *Adding some green to the greening: improving the EU's ecological focus areas for biodiversity and farmers*. Conservation Letters, DOI: 10.1111/conl.12333
- Plieninger, T., & Bieling, C. (2013). *Resilience-based perspectives to guiding High-Nature-Value farmland through socioeconomic change*. Ecology and Society, 18(4):20.
- Potts, S. G., et al. (2010). *Global pollinator declines: trends, impacts and drivers*. Trends in Ecology and Evolution, 25:354-353.
- Price, S. J., et al. (2014). *Collapse of amphibian communities due to introduced Ranavirus*. Current Biology, 24:1-6.
- Scheffers, B. R., et al. (2016). *The broad footprint of climate change from genes to biomes to people*. Science, 354(6313), DOI: 10.1126/science.aaf7621.
- SEO-Birdlife (2010). *Estado de conservación de las aves en España*. SEO-Birdlife. Madrid.
- Stoate, C., et al. (2009). *Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – A review*. Journal of Environmental Management, 91:22-46.
- Suvantola, L. (2013). *The Golden Eagle compensation scheme in Finland as an example of incentive mesures. Potencial for conflict management?* In Kenkle, R. A., et al. (eds.). Human-Wildlife Conflicts in Europe. Berlin, Springer: 201-214.
- Thomas, J. A. (2016). *Butterfly communities under threat*. Science, 6296(353):216-218.
- Underwood, E., and Tucker, G. (2016). *Ecological Focus Area choices and their potencial impact on biodiversity*. Report for Birdlife Europe and the European Environmental Bureau, Institute for European Environmental Policy, London.
- Uthes, S., and Matzdorf, B. (2013). *Studies on agri-environmental mesures: A survey of the literature*. Environmental Management, 51:251-266.
- van Zanten, B. T., et al. (2013). *European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: a review*. Agron. Sustain. Dev. DOI 10.1007/s13593-013-0183-4.
- Zabel, A., and Holm-Müller, K. (2008). *Conservation performance payments for carnivore conservation in Sweden*. Conservation Biology, 22:247-251.



Blank page with horizontal dashed lines for writing.

Blank page with horizontal dashed lines for writing.





# AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN



*Cuaderno de Campo N°11.*

[www.afundacionesnaturaleza.org](http://www.afundacionesnaturaleza.org) - [info@afundacionesnaturaleza.org](mailto:info@afundacionesnaturaleza.org) - 902 34 02 02  
[@AFNaturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza) - [facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza)

Con el apoyo de:



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad

Promueve:



ASOCIACIÓN DE FUNDACIONES PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL