

XX Jornada Temática



# Reforma de la PAC y Medio Ambiente

XX JORNADA TEMÁTICA · MADRID · RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES

Madrid, 16 de octubre de 2003





Título:  
"REFORMA DE LA PAC Y MEDIO AMBIENTE"

Contenido:  
Este libro contiene las ponencias y coloquios desarrollados en la XX Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales, celebrada en Madrid el 16 de octubre de 2003.

Dirección y Coordinación:  
Secretariado de la Red de Autoridades Ambientales  
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental  
Ministerio de Medio Ambiente

Colaboración:  
Dirección General de Desarrollo Rural  
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación  
Dirección General de Medio Ambiente  
Comunidad Europea

Elaboración:



Garrigues Medio Ambiente. Consultoría Técnica y de Gestión Integrada Medioambiental, SL.  
Asistencia Técnica al Secretariado de la Red de Autoridades Ambientales

© RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES  
[www.mma.es/polit\\_amb/fondos/redauto/index.htm](http://www.mma.es/polit_amb/fondos/redauto/index.htm)  
E-mail: [web-rama@mma.es](mailto:web-rama@mma.es)  
NIPO: 310-04-012-5  
DEPÓSITO LEGAL: M-10423-2001  
AUTOEDICIÓN Y PUBLICIDAD, S.A.



<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>2. INAUGURACIÓN INSTITUCIONAL</b> .....	<b>11</b>
<b>Ilmo. Sr. D. Juan M<sup>o</sup>. del Álamo Jiménez</b> .....	<b>13</b>
Secretario General de Medio Ambiente Ministerio de Medio Ambiente	
<b>Sr. D. Rafael Valls i Pursals</b> .....	<b>14</b>
Dirección General de Agricultura Comisión Europea	
<b>Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Isabel García Tejerina</b> .....	<b>14</b>
Secretaría General de Agricultura y Alimentación Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	
<b>3. PRIMER GRUPO DE PONENCIAS</b> .....	<b>17</b>
<b>Integración del medio ambiente en la Política Agraria Común</b> .....	<b>17</b>
<b>Sr. D. Rafael Valls i Pursals</b> .....	<b>19</b>
Dirección General de Agricultura Comisión Europea	
<b>Sr. D. Michael Hamell</b> .....	<b>25</b>
Jefe de Unidad en funciones de Bosques y Agricultura Dirección General de Medio Ambiente Comisión Europea	
<b>4. COLOQUIO SOBRE EL PRIMER GRUPO DE PONENCIAS</b> .....	<b>29</b>
<b>5. SEGUNDO GRUPO DE PONENCIAS</b> .....	<b>33</b>
<b>Eco-condicionalidad</b> .....	<b>35</b>
<b>Ilmo. Sr. D. José Alfonso Anaya Turrientes</b> Subdirector General de Apoyo y Coordinación Secretaría General de Agricultura y Alimentación Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	
<b>Modificación del Reglamento (CE) n<sup>o</sup> 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural</b> .....	<b>43</b>
<b>Ilmo. Sr. D. Francisco Montero Laberti</b> Subdirector General de Apoyo a la Agricultura Multifuncional Dirección General de Desarrollo Rural Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	

<b>La preservación medioambiental como parte fundamental de la multifuncionalidad agraria</b> .....	47
<b>Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Lourdes Viladomiu</b> Catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona	
<b>6. COLOQUIO SOBRE EL SEGUNDO GRUPO DE PONENCIAS</b> .....	51
<b>7. TERCER GRUPO DE PONENCIAS</b> .....	57
<b>Desarrollo rural sostenible</b> .....	59
<b>Sr. D. Jesús Díez Vázquez</b> Agencia de Desarrollo Económico Junta de Castilla y León	
<b>Protección de suelos en la agricultura</b> .....	67
<b>Ilmo. Sr. D. Juan Martínez Sánchez</b> Subdirector General de Calidad Ambiental Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental Ministerio de Medio Ambiente	
<b>Grupo de Trabajo de Agricultura y Medio Ambiente de la Red de Autoridades Ambientales</b> .....	71
<b>Sr. D. Jesús Ruiz Tutor</b> Jefe de Servicio de Integración Ambiental Dirección General de Calidad Ambiental Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial Gobierno de La Rioja	
<b>Presentación del Manual para la elaboración de los Planes de Gestión de la Red Natura 2000 en Navarra</b> .....	75
<b>Sr. D. Ignacio Elorrieta Pérez de Diego</b> Director de Integración Ambiental Dirección General de Medio Ambiente Gobierno de Navarra	
<b>8. COLOQUIO SOBRE EL TERCER GRUPO DE PONENCIAS</b> .....	81
<b>9. CLAUSURA INSTITUCIONAL</b> .....	89

1.

---

INTRODUCCIÓN



Desde que en el mes de marzo de 1999 la Red de Autoridades Ambientales celebrara en Valencia su tercera Jornada Temática, con los Fondos Estructurales y la integración del medio ambiente en la Agricultura como tema monográfico, la Política Agraria Comunitaria ha avanzado con rapidez. La reforma de la PAC, preconizada en la Agenda 2000 e iniciada en 1992, es hoy una realidad aprobada por el Consejo de Ministros de Agricultura el 26 de junio de 2003.

Contemplada desde una posición exterior al sector, y para una buena parte de la ciudadanía europea, hace décadas que el mundo de la agricultura y la ganadería dejaron de ser una actividad básica tradicional y sencilla, sin grandes complicaciones. En los últimos años, los medios de comunicación han acercado a los consumidores la realidad de un sector económico extremadamente complejo que, por el apoyo que le es prestado a través del FEOGA y de otros instrumentos financieros comunitarios, ha venido acaparando hasta cerca del 50% del presupuesto de la Unión Europea.

La reforma de la PAC no representa un abandono de la ayuda comunitaria al sector. Son las formas de ese apoyo las que han dado un giro radical al centrarse no tanto en la producción, sino en el consumidor y dando al agricultor libertad para producir según las demandas del mercado. La reforma implica que la mayoría de las ayudas se abonarán a los agricultores con independencia de su volumen de producción, pero quedarán vinculadas al respeto al medio ambiente, a la salubridad alimentaria y al cumplimiento de las normas sobre el bienestar animal. Ya no se trata tanto de llevar adelante una política de sostenimiento de los precios y las producciones, sino de una política de ayuda directa a las rentas agrarias. Estos cambios preconizan que los agricultores dispondrán de más ayuda financiera en los Programas de mejora ambiental y que el factor de la "eco-condicionalidad" les obligará a mantener las tierras agrarias en las mejores condiciones agronómicas y ambientales. Todo ello convierte al medio ambiente en uno de los elementos clave de la reforma.

Explicado a nivel de los contribuyentes, la nueva PAC reorienta sus ayudas para evitar en lo posible

que éstas no sirvan para generar excedentes que, además, han sido obtenidos a través de una agricultura intensiva capaz de producir impactos ambientales negativos. El contribuyente, preocupado por la protección de su entorno, entiende mejor las ayudas que son alimentadas mediante sus impuestos si éstas se destinan, preferentemente, a mejorar las condiciones de vida de los agricultores a través de los Programas de Desarrollo Rural y si actúan como impulsoras de una nueva conciencia ambiental que orienta al agricultor hacia la práctica de la agricultura sostenible. De esta manera, se da cumplimiento a las resoluciones del Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) sobre fomento del Desarrollo Sostenible.

Si a todas las consideraciones anteriores se suma el hecho de que la actividad agraria produce intensos impactos (ya sean positivos, neutros o negativos) sobre recursos naturales como el suelo, el aire y el agua; si se, además, es valorado en sus justos términos el trascendente papel que juega la agricultura en la generación del paisaje europeo, en el mantenimiento de la biodiversidad, en la conservación del patrimonio histórico o en su identificación con las raíces culturales de las regiones, se entiende el interés de esta Jornada.

La Red de Autoridades Ambientales, en estrecha colaboración con la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, ha celebrado su XX Jornada Temática contando con la participación de expertos ponentes de la Comisión Europea, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Ministerio de Medio Ambiente y de las Comunidades Autónomas.

Las nueve ponencias programadas han girado en torno a temas como la Integración del medio ambiente en la PAC, la Eco-condicionalidad, las consecuencias de la modificación del Reglamento sobre ayuda al desarrollo rural, la protección de los suelos, la agricultura y la gestión de la Red Natura 2000 o conceptos básicos sobre desarrollo rural sostenible. Los coloquios entre ponentes y asistentes a la Jornada aportan un complemento informativo de indudable interés, reflejándose sus contenidos en las páginas de esta publicación.

## 2.

## INAUGURACIÓN INSTITUCIONAL

### REFORMA DE LA PAC Y MEDIO AMBIENTE



*Mesa de la inauguración institucional. De izda. a dcha., el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, Germán Glaría Galcerán, el Secretario General de Medio Ambiente, Juan María del Álamo Jiménez, la Secretaria General de Agricultura y Alimentación, Isabel García Tejerina, el representante de la Comisión Europea, Rafael Valls i Pursals, y el Director General de Desarrollo Rural, Vicente Forteza del Rey Morales.*



**ILMO. SR. D. JUAN M<sup>º</sup> DEL ÁLAMO  
JIMÉNEZ**

*SECRETARIO GENERAL DE MEDIO AMBIENTE*

Ministerio de Medio Ambiente

Quisiera dirigir estas palabras de bienvenida especialmente a los nuevos miembros de la Red de Autoridades Ambientales, que se han incorporado a este foro de diálogo y debate, así como también al Vice-ministro de Medio Ambiente de Serbia y Montenegro y al representante del Ministerio de Medio Ambiente de la República Checa, que asisten a esta Jornada en calidad de observadores.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, considero que debo hacer un breve balance de lo que la Red de Autoridades Ambientales ha significado desde su puesta en marcha a finales del año 1997 y resaltar las actividades que ha llevado a cabo. Sin perder de vista el escenario de los Fondos y manteniendo como punto de referencia sus reglamentos, el primer gran objetivo de la Red es consecuencia directa del mandato contenido en el artículo 6 del Tratado de la Unión, al señalar que la Comunidad debe integrar las consideraciones ambientales en todas sus políticas sectoriales. El segundo objetivo sería velar por el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente y, especialmente, para que todos los proyectos, acciones o intervenciones que reciben ayuda financiera de la Unión Europea contribuyan a lograr un elevado nivel de mejora y de protección del medio ambiente.

Uniendo ambos objetivos bajo la sombra del fomento del desarrollo sostenible, definido como una de las misiones fundamentales de la Unión Europea a partir sobre todo de la Cumbre de Río, se entiende que una de las funciones de la Red es proponer e impulsar políticas y medidas a favor de la sostenibilidad en todas las políticas sectoriales susceptibles, sobre todo, de recibir financiación europea.

La Red de Autoridades Ambientales asocia a los responsables de los programas de los Fondos Estructurales y de Cohesión y a las autoridades ambientales a nivel central, autonómico y comunitario, en presencia de representantes de la Comisión Europea. En concreto, son miembros de la Red representantes del Ministerio de Hacienda, como gestores del FEDER y del Fondo de Cohesión, y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, gestores del FEOGA y del IFOP, y del Ministerio de Trabajo y Asun-

tos Sociales, gestor del Fondo Social Europeo. Por parte de las administraciones autonómicas en la Red están presentes todas ellas, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en representación de sus respectivas consejerías de Medio Ambiente y Economía. Además, es miembro de la Red de Autoridades Ambientales la Federación Española de Municipios y Provincias, así como un representante del Ministerio de Administraciones Públicas en nombre de la Administración Local, en tanto que su Secretariado y Coordinación Técnica reside en la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

Han sido seis años de trabajo en común muy intensos y hasta la fecha la Red ha celebrado 21 reuniones plenarios y ha sido un elemento destacado y determinante en toda la faceta ambiental de la Programación Estructural, tanto en la etapa final de la pasada programación, 94-99, como en la actual, 2000-2006, tal y como se indica en su Marco Comunitario de Apoyo. En este capítulo la Red elaboró la Metodología para la Evaluación Ambiental previa y marcó la pauta de la elaboración ambiental estratégica del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. Es interesante resaltar que la presencia de los miembros de la Red en todos los Comités de Seguimiento de los Programas Operativos, tanto regionales como plurirregionales, responde a la función que tiene encomendada de seguimiento y evaluación ambiental de la programación. Otro de los documentos importantes elaborados por la Red fue la Guía de Criterios Ambientales para la selección de aquellos proyectos susceptibles de recibir la financiación europea.

Ahora con la Evaluación Intermedia de la programación concluida, es necesario recordar cómo la Red ha contribuido a su aspecto ambiental, aportando una metodología específica que ha sido adoptada por aquellos evaluadores independientes. Desde la primavera pasada la Red se ha constituido en Grupo Temático de Medio Ambiente que mañana, precisamente con ocasión de la XXI Reunión Plenaria, celebrará su segunda reunión, abriéndose nuevos campos de trabajo.

Desde el punto de vista de la integración ambiental, la Red ha venido elaborando documentos de integración para los diferentes sectores y uno de los primeros, el de Agricultura, ha venido marcando la pauta de los demás por su eficaz estructura y avanzados criterios. El trabajo de la Red ha sido especialmente fructífero en su estrategia de integración del medio ambiente en las acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, con la colaboración del Minis-

terio de Trabajo y Asuntos Sociales y el INEM. El Módulo de Sensibilización Ambiental es ya una realidad importante que se imparte en los cursos de formación ocupacional y que responde a la primera línea de la estrategia diseñada por la Red. La segunda línea, la que aborda la sensibilización ambiental en los diferentes sectores, tiene en el Módulo de Sensibilización para el Sector Agrario el mejor ejemplo de trabajo en común entre las autoridades ambientales y las autoridades agrarias. Como expresión del esfuerzo desplegado en el proceso de integración, Grupos de Trabajo sectoriales trabajan en el seno de la Red, como el de Agricultura, el de Turismo, el de Medio Ambiente Urbano o el del Fondo Social, elaborándose documentos prácticos de indudable interés para fomentar la integración ambiental en estos sectores.

Hoy, la XX Jornada Temática se inclina sobre uno de los sectores prioritarios de la economía europea y española. El interés de la Red por este sector clave se demuestra con recordar que si las dos primeras jornadas de la Red se dedicaron a los Fondos Estructurales y al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la agricultura y el medio ambiente fue el tema escogido para la tercera. La agricultura fue así el primer sector abordado por una Jornada Temática de la Red. El interés de la Red de Autoridades Ambientales por el sector agrario se ha complementado con el interés del sector hacia el medio ambiente. La consecuencia es la importante labor desarrollada por el Grupo de Trabajo de Agricultura y Medio Ambiente, bajo el gran impulso que ha aportado la Comunidad Autónoma de La Rioja, que actúa como ponente de este grupo, y la estrecha colaboración del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, presente en este grupo.

En definitiva, la Jornada que ahora comienza es una nueva oportunidad de reforzar la integración del medio ambiente en la agricultura y la ocasión de analizar las implicaciones ambientales que se dibujan en la nueva PAC.

## SR. D. RAFAEL VALLS I PURSALS

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA

Comisión Europea

Es un placer para mí representar al Director General de Agricultura de la Comisión Europea, José Manuel Silva, que no ha podido asistir hoy por tener que comparecer ante el Parlamento Europeo.

Fomo parte de la Unidad de Desarrollo Rural de dicha Dirección General, que se ocupa del territorio español y, personalmente, llevo el programa horizontal de medidas de acompañamiento de la Política Agrícola Común (PAC). El señor Silva, me ha insistido vivamente en que les agradezca su invitación y anime a la Red a continuar con esta labor de integración ambiental. La Jornada de hoy es importante, porque aborda la reciente reforma de la PAC, acontecimiento de suma trascendencia en la evolución de esta política. .

Finalmente en nombre del Sr. Silva y en el mío propio, deseo que la reunión alcance los objetivos que la Red se ha propuesto.

## ILMA. SRA. D<sup>a</sup> ISABEL GARCÍA TEJERINA

SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Me corresponde a mí cerrar esta jornada de inauguración, saludando al Secretario General de Medio Ambiente, a los Directores Generales y a todos ustedes, asistentes a esta Jornada, deseándoles una feliz estancia en Madrid y en esta casa emblemática para el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y, desde luego, sin duda, para el desarrollo rural de España desde hace muchos años.

La celebración hoy de esta Jornada Temática que versará sobre la reforma de la Política Agrícola Común, recientemente aprobada, y el medio ambiente, y la celebración mañana de la Reunión Plenaria de la Red de Autoridades Ambientales, tienen una especial importancia y son un gratísimo acontecimiento para nosotros, por ser la primera vez que la representación de este Ministerio en la Red organiza un encuentro de estas características, siempre de la mano y con el apoyo del Secretariado; importancia máxima teniendo en cuenta que el pasado mes de junio se aprobó una reforma que establece como uno de los objetivos que ha de perseguir la PAC el conseguir la agricultura sostenible en el largo plazo. Por todo ello, agradezco con toda sinceridad al Ministerio de Medio Ambiente la colaboración que nos ha prestado, no solamente en la preparación de este acontecimiento, sino en todo momento. Prueba de ello es el cierre de la publicación del documento "Módulo ambiental para el sector agrario", que no es sino un ejemplo de cooperación y de trabajo en común, indispensable para que la Administración,

que como todos, pueda dar un buen servicio a la ciudadanía.

Agradecer también a los ponentes y a todos los que se han desplazado hasta aquí para tratar, por una parte, de recibir conocimientos y, por otra, de aportar experiencia y saber en los temas que se irán abordando a lo largo de estos dos días, en los que se irán descubriendo distintos aspectos de la interrelación entre la agricultura y el medio ambiente. Creo que es un hecho evidente que la agricultura tiene una gran influencia sobre el medio ambiente y así ha sido así reconocido en foros nacionales e internacionales donde se ha evidenciado que las influencias que existen entre agricultura y medio ambiente son recíprocas, y que es posible y necesario recuperar el equilibrio entre ambos, aproximándose para ello a métodos y sistemas de producción sostenible.

Por un lado, la actividad agraria incide de forma importante en el espacio, puesto que la actividad agraria se basa en el uso de los recursos naturales, del agua, del suelo, del aire. De manera que, en muchos países y a lo largo de la historia, la agricultura es la responsable de la forma que han adquirido los paisajes rurales, donde los elementos aportados por la acción humana se unen a los elementos naturales formando un conjunto que constituye un patrimonio de elevado valor histórico y cultural. Por otra parte, los factores, como son la configuración física del terreno o la climatología, condicionan las distintas formas y las distintas modalidades de actividad agraria, mostrando una gran diversidad entre regiones, incluso dentro de un mismo país. Es el caso de España, donde podemos encontrar una gran diversidad, desde los bosques y las praderas de la Comisa Cantábrica, hasta los huertos y los naranjales del Este y del Sureste, los espesos cultivos herbáceos de las mesetas castellanas, las zonas desérticas o semidesérticas, o los paisajes canarios totalmente exclusivos y que muchas veces son cultivados en terrazas. En definitiva, las distintas formas de agricultura y los distintos paisajes nos hacen ver que es muy cierto el dicho de que España es verdaderamente diversa.

Existe, por tanto, una gran interdependencia entre agricultura y medio ambiente y se crean unas relaciones de carácter complejo que tienen la especificidad de depender de las condiciones locales, dando lugar a las distintas singularidades ambientales. Está claro que en Europa los países mediterráneos presentan una mayor diversidad de sistemas agrícolas frente a los países del norte o del centro; en este sentido, me gustaría citar algunas de las características de los sistemas productivos españoles, reseñando lo que de positivo tienen

para el medio ambiente, para luego analizar brevemente cuáles son nuestras debilidades y dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos.

En el Mediterráneo destacan las producciones de carácter extensivo, donde se integran cultivos herbáceos y cultivos permanentes, agricultura mixta de subsistencia, y sistemas ganaderos basados en pastos naturales y seminaturales. Un ejemplo muy significativo de este sistema de explotación extensivo son los sistemas adeshados ibéricos que presentan, sin duda, grandes beneficios ecológicos de muy alto valor, ya que el arbolado de estas dehesas permite, por una parte, aprovechar al máximo la radiación solar, minimiza los efectos de los agentes erosivos, y, por otra parte, crea un microclima que amortigua, tanto el efecto de las heladas en invierno, como la excesiva insolación en verano, bombeando nutrientes desde los horizontes más profundos.

Otro sistema diferenciador de la agricultura mediterránea es la práctica del barbecho en rotación en los cultivos de secano. Esta práctica no tiene lugar, prácticamente, en agriculturas del norte y del centro de Europa, y son quizá nuestras condiciones climatológicas las que nos han llevado a él. Este sistema tiene de positivo un efecto enriquecedor de la biodiversidad animal y botánica, ya que muchos de los cultivos de cereal extensivos en España, hoy son ecosistemas que albergan las últimas poblaciones europeas de algunas aves y otras especies animales, como la avutarda o el sisón. Otro elemento diferenciador que contribuye de forma positiva al medio ambiente, es la práctica de rotaciones típicas mediterráneas que resultan muy beneficiosas, mejorando el rendimiento de los cultivos en ellas integrados con relación al monocultivo, tanto desde el punto de vista de la conservación de la fertilidad de los terrenos, como de la ruptura de los ciclos de las plagas. Son también sistemas específicos de la cuenca mediterránea los cultivos en terrazas o bancales que tienen sus orígenes en épocas muy antiguas y que aunque actualmente no podemos decir que la causa de esta práctica sea la escasez de suelo, sí lo es el aprovechamiento de zonas cálidas, con microclimas favorables, como es el caso de las plataneras de las Islas Canarias, de las chirimoyas y los aguacates de Motril y Almuñécar, o de los cerezos del Valle del Jerte, de un altísimo valor paisajístico.

En definitiva, los sistemas agrarios más extensivos han contribuido a que España sea una de las grandes reservas ecológicas de Europa Occidental, motivo por el cual hay que referirse a la Red Natura 2000, nacida de las directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, uno de los más importantes pilares con los que la

Unión Europea se ha dotado para la conservación de la biodiversidad y de importantes ecosistemas. De los actuales 15 países de la Unión Europea, España cuenta con el 27% del territorio, aproximadamente, incluido en la Red y que en buena parte se ha conservado gracias a estas prácticas agrarias garantes de la biodiversidad.

Destacar también otra de las características de nuestra agricultura de importantes beneficios ambientales, como son los regadíos asociados a los humedales tradicionales españoles. Estos regadíos mantienen paisajes, ecosistemas seminaturales que forman parte del patrimonio cultural propio de las zonas rurales españolas y mediterráneas en general, y arrozales como los del delta del Ebro, del bajo Guadalquivir o de la Albufera de Valencia, que representan una fuente de alimentación inestimable para miles de aves que se reproducen o hibernan en ellos. Por esta razón hay que vigilar que el abuso de plaguicidas o fertilizantes no implique un riesgo para estas mismas aves que tratamos de proteger. Los sistemas de ganadería extensiva mantienen también un equilibrio ya que el manejo de tiempos y tipos de ganado son factores clave para la sostenibilidad de estos sistemas ganaderos que han ido moderando paisajes y ecosistemas ibéricos.

Con estas pinceladas he tratado de reflejar los impactos ambientales que la agricultura tiene sobre el medio ambiente y que, contrariamente a lo que muchas veces podemos pensar, no siempre son negativos, pudiendo llegar incluso a ser muy beneficiosos. No obstante, también es cierto que muchas veces, y simultáneamente con estos efectos positivos, nos encontramos una serie de efectos negativos que provienen casi siempre de prácticas inadecuadas, pero que desaparecen si las modificamos y mejoramos.

En lo que a España se refiere, los problemas más graves generados por la agricultura son la desertificación y la demanda de recursos hídricos. Respecto a la primera, la conciencia de las administraciones es cada día más notoria y, en concreto, hay que citar el entendimiento entre la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente y la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura que, junto con las Comunidades Autónomas, han llegado a un acuerdo para la elaboración del Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, como respuesta a lo establecido dentro de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. En cuanto al segundo gran problema, la demanda de recursos hídricos, hay que decir que aproximada-

mente el 80% del consumo total de agua se destina a regar 3,6 millones de hectáreas de cultivo, muchas veces de hace de forma poco eficiente. En la actualidad la intensidad de la demanda para los diversos usos del agua está produciendo tensiones entre una oferta y una demanda desequilibradas; la actual planificación hidrológica del Plan Hidrológico Nacional trata de restablecer los equilibrios allá donde más claramente están alterados, pero ello no exime al regadío de buscar sus propias soluciones de ahorro y mejora en cuanto a la eficiencia del uso del agua. Problemas a los que, sin duda, sí responden las actuaciones puestas en marcha en el vigente Plan Nacional de Regadíos.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que vivimos en un país antiguo cuyo paisaje ha sido modelado por siglos de trabajo de nuestros agricultores, ganaderos y silvicultores, en condiciones generalmente adversas, lo que ha generado, junto con las singularidades ambientales de alto valor ecológico, otras realidades no tan positivas que hoy solamente podríamos entenderlas o explicarlas situándolas en el contexto en el que se produjeron. A todos los que hoy estamos aquí nos toca ahora sopesar objetivamente, mediante métodos contrastados, el valor de estos paisajes, de estos bienes públicos acrisolados por el bien hacer de quienes los han mantenido vivos, para compensarlos adecuadamente. De igual manera, nos toca diseñar los sistemas técnicos y económicos que nos permitan reparar los daños medioambientales generados en situaciones bien distintas a las actuales para poder entregar a las generaciones venideras un país medioambiental más saludable que el que hemos recibido. A este empeño estamos todos convocados, prescindiendo de las limitaciones administrativas que los ecosistemas, evidentemente, no reconocen, para lograr cubrir esa responsabilidad que todos tenemos con las generaciones futuras. Para ello resulta imprescindible la cooperación de todos, resultando especialmente útil la configuración de esta Red de Autoridades Medioambientales llamada a desempeñar un papel relevante en las tareas que tenemos por delante. Nos encontramos en las primeras fases de este ilusionante trabajo, pero estoy convencida de que la Red va a llegar a funcionar a pleno rendimiento generando criterios y pautas a seguir por todos, según las circunstancias de cada territorio, cada problema y cada situación.

Y, finalmente, por lo que a esta reunión se refiere, deseo que la Jornada Temática de hoy y la Sesión Plenaria de mañana, resulten sumamente fructíferas para todos, tanto en lo profesional como en lo personal.

### 3.

## PRIMER GRUPO DE PONENCIAS

# INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

**MODERADOR: RAÚL ZORITA DÍAZ**

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

COMISIÓN EUROPEA



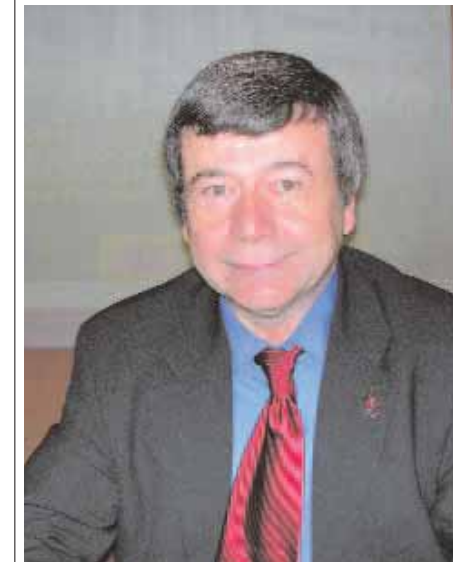
Mesa del primer grupo de ponencias. De izda. a dcha., Raúl Zorita Díaz (moderador), Michael Hamell y Rafael Valls i Pursals.

## INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

**SR. D. RAFAEL VALLS I PURSALS**

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA

Comisión Europea



Antes de empezar, me gustaría señalar que acabo de asumir la responsabilidad del Programa de Medidas de Acompañamiento, hasta hace unos meses gestionado por Michèle Lemasson. Para mí, asistir a este foro supone la oportunidad de conocer a los miembros de la Red e impregnarme de su espíritu e inquietudes.

A lo largo de mi exposición voy a intentar ofrecerles una imagen global de la reforma de la PAC, destacando los aspectos ambientales.



El guión que voy a seguir durante esta presentación incluirá los siguientes aspectos: la evolución que ha experimentado la Política Agrícola Común y en particular su integración agroambiental; en qué punto nos encontramos ahora; porqué la Comisión propuso una nueva reforma de dicha política (llamada la reforma a medio plazo); cómo es esta nueva PAC, con un pequeño análisis de sus resultados; y finalmente el impacto que se espera de esta reforma.

Evolución de la PAC. En principio, la PAC, al igual que otras políticas comunitarias, no es una política estática sino que ha sido, desde el principio, evolutiva, siendo el hilo conductor la necesidad de adaptarse a la sociedad en cada momento. Hasta finales de los años 80, la PAC fue una política eminentemente productivista, con el objetivo prioritario de garantizar el suministro de alimentos a precios razonables, lo que en algunos casos pudo originar problemas ambientales, ya que el gran objetivo era la de aumentar la producción para cubrir el abastecimiento de la población, costase lo que costase. Más tarde, en el Acta Única (1986) ya se recoge la necesidad de integrar los programas medioambientales en las políticas comunitarias y se definen la agricultura y el medio ambiente como ámbitos de competencia comunitaria.

En el año 1988, se publicó la Comunicación sobre el futuro del mundo rural, en la que se recuerda la necesidad de recuperar el equilibrio entre el mundo rural y las funciones que éste tiene asignadas, incorporándose aquí la protección ambiental y la conservación del patrimonio como objetivo del desarrollo rural. Hay que tener en cuenta que en 1988 se vivió una crisis del petróleo, y que en el año 1989 estalló la Guerra del Golfo, por lo que podemos decir que eran años difíciles. A pesar de ello, las ideas fueron tomando cuerpo y cristalizaron en la reforma del año 1992. En esta reforma de la PAC, ya aparecen elementos específicos ambientales. Al mismo tiempo, se produjo una modificación de la política comunitaria de mercados, pasando de una política de apoyo de precios a una política de ayudas directas. Esto supuso un incentivo inferior a la intensificación que había prevalecido en épocas anteriores. En este momento ya se habla del agricultor como guardián del medio ambiente.

La sociedad siguió demandando nuevas competencias a la PAC, y en la Conferencia de Cork, en el año 1996, se propone una política de desarrollo regional coherente y sostenible, basada en las necesidades y en el potencial de las regiones. Así mismo, se lanza la posibilidad de convertir las medidas agroambientales en obligatorias. El siguiente paso, el Tratado de Ámsterdam (1997), ya sitúa el desarrollo sostenible como objetivo de las políticas comunitarias y, por tanto, de la PAC.

Entrando ya en la última etapa, que corresponde a la Agenda 2000 que es la actualmente vigente, podemos decir que se ha dado un paso trascendental en la integración ambiental. A nivel de mercados, se produce una nueva bajada de precios institucionales y un aumento de las ayudas directas, lo que deriva en una nueva reducción de incentivos a la



#### 4. LA NUEVA PAC. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.

- La nueva PAC. Elementos clave:
  - El pago único desvinculado por explotación.
  - La eco-condicionalidad.
  - La modulación (+ disciplina financiera).
  - El sistema de aseguramiento agrícola.
  - La potenciación del Desarrollo Rural.
  - La supresión de determinados sectores agrícolas.
- Análisis de los resultados.

#### Pago único desvinculado por explotación

- La desvinculación de los pagos directos con la cuota, a partir de 2005. La mayoría de los fondos agrícolas se integran en el pago único.
- Si un Estado miembro (EM) necesita un período de transición desde la situación particular de su agricultura para aplicar el pago único por explotación desde 2007.
- Para beneficiarios de un pago, se permite que un máximo de porcentaje equivalente de sus derechos agrícolas (concedidos por los países miembros).
- Los Estados miembros (EM) de EM n° 2 pueden haber tenido la posibilidad de implementar la aplicación del pago único.
- Los EM pueden también optar a más ayuda o beneficiario para la de los sectores agrícolas y de las explotaciones.
- Los EM pueden optar hasta un 10% de fondo nacional para beneficiarios de agricultura beneficiarios de medio ambiente, calidad y comercialización.

producción y la consolidación de determinados aspectos ambientales que habían aparecido con la reforma de 1992, como por ejemplo, la retirada de tierras, o la medida de la extensificación ganadera. En este punto, hay que destacar el hecho de que las medidas agroambientales ya son obligatorias.

Se consolida la política de desarrollo rural, que se esboza como el segundo pilar de la PAC, se empieza a hablar de remunerar a los agricultores por los servicios prestados y se sigue remarcando la multifuncionalidad de la Agricultura.

Por último, aparece el Reglamento horizontal, en el que se recogen dos nuevos instrumentos, la eco-condicionalidad, que supone que la obtención de las ayudas directas se asocia al cumplimiento de las buenas prácticas agrícolas. Y, por otro lado, la modulación opcional, es decir, la posibilidad de detraer dinero del primer pilar para verterlo en desarrollo rural. Esta segunda opción sólo se ha desarrollado en el Reino Unido, Francia, Grecia y Portugal, mientras que en España no llegó a cuajar, pese a que hubo reuniones para discutir esta posibilidad. Al mismo tiempo, se

produce un gran desarrollo de la agricultura ecológica, buscando la obtención de alimentos de calidad respetando el medio ambiente, lo que se contempla en la estrategia de agricultura sostenible. Hay que destacar que España es pionera en este ámbito y la agricultura ecológica se convierte en una prioridad de los programas agroambientales.

Este es, a grandes rasgos, el esquema del proceso, donde poco a poco se ve como se van uniendo el territorio con la agricultura. En realidad ya no se contemplan como intereses contrapuestos, sino que debemos verlos juntos en la búsqueda de lo que se ha denominado desarrollo sostenible. Evitando así la despoblación rural, aumentando el empleo y dando respuestas a las demandas sociales de seguridad, salubridad, etc.

¿Cuáles fueron las razones para llevar a cabo esta reforma de la PAC? Como ya he indicado, la PAC no podía detenerse ya que la sociedad iba aumentando sus exigencias en relación con esta política. En el Consejo de Berlín (1999) se pide a la Comisión que prepare una revisión a medio plazo, revisión que debe analizar los objetivos o las metas propuestas en la Agenda 2000 y a la vez ajustar determinados mercados agrícolas que muestran claros desequilibrios. Después tuvo lugar el Consejo de Goteborg, en julio de 2001, en el que se pidió también que la PAC incluyera entre sus factores al medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Hace un año, en octubre 2002, se fijaron las futuras previsiones presupuestarias de la PAC, con lo que quedaba asegurado, de alguna forma, la financiación del primer pilar para el período 2007 - 2013. Quedaba por determinar la parte relativa al desarrollo rural agrario, ligado de alguna forma con la discusión de los Fondos Estructurales, que probablemente constituirá el próximo gran terreno de debate inte-

#### La eco-condicionalidad

- Los pilares de la agricultura sustentable: la seguridad de los alimentos, de la salud animal y humana y del bienestar de los animales incluidos en el régimen de sanciones de la eco-condicionalidad.
- Aplicación de las "Buenas Prácticas Agrícolas y Medioambientales" (BPA) del Reglamento horizontal.
- Los Estados miembros pueden retirar un 10% de los recursos generados por los sectores que resultan de la aplicación de la eco-condicionalidad.

#### La modulación + disciplina financiera

- La modulación comenzó en 2005 a una tasa del 2%, pasando al 4% en 2006, y al 6% a partir de 2007. Cuando se aplicó el ritmo de ingresos se redujeron 2.500 millones de € al año (EM + EM de desarrollo).
- Se aplicará una transición (exención) de 2.000 €.
- Los recursos generados por la modulación se destinaron a los objetivos de desarrollo rural a partir de 2006.
- Un parte porcentual de los fondos comunitarios a disposición de los Estados miembros en dicho desarrollo.
- Los ingresos reducidos se distribuirán entre los Estados miembros sobre la base de criterios relativos a las superficies agrícolas, el número de explotaciones y el IAE por hectárea de tierras agrícolas.
- A partir de 2007, cuando llegaran al máximo un 10% de los recursos generados por los sectores.
- A partir de 2007, deberá haber un mecanismo de disciplina financiera.

restatal. En cualquier caso, y antes de la presentación por la Comisión de esta revisión a medio plazo, se producen dos hechos que muestran por dónde podrían ir estas cuestiones: por un lado, aparece el reglamento del régimen simplificado para pequeños productores (que prácticamente no ha tenido tiempo de desarrollarse), en el cual se recoge ya el instrumento de disociación. A las explotaciones que reciben un bajo nivel de ayuda (hasta 1.250,- ), los Estados miembros pueden, bajo ciertas condiciones, liberar de las exigencias de producción. Igualmente se introduce esta idea en las propuestas de ampliación de la Unión.

Al mismo tiempo que surge este mandato político, se produce un mandato social, detectado a través de las encuestas que se recogen periódicamente, y que se conocen como "Eurobarómetro", que muestran lo que espera la sociedad de la PAC. El resultado de estas encuestas refleja que, en el período 2001-2002, el 90% de los encuestados pedía que se promoviera el respeto al medio ambiente, el 80% deseaba que los agricultores adaptasen su producción a la demanda de los consumidores, y un 75% pedía la diversificación.

En este aspecto de "la sociedad y la PAC", no podemos perder de vista el hecho de que en la Política Agrícola Común confluyen una serie de actores, como son los 6 millones, aproximadamente, de agricultores, y los 14 millones de personas empleadas en el campo, que esperan que se les asegure una renta y la estabilidad en su trabajo, al tiempo que desean recuperar la confianza de la sociedad en general, y piden ayuda para cumplir con las exigencias de las normas que se les imponen. Por otro lado, los consumidores desean alimentos y agua sanos, baratos y de alta calidad. Piensen, por un momento, las consecuencias, a efectos de confianza en el sector agrario,



de la crisis de las vacas locas, Los grupos ambientalistas y de protección animal, con gran peso en algunos países, exigen que se preserven los recursos naturales, que se conserve la biodiversidad, que desaparezcan las agresiones al medio ambiente y que se respete el bienestar animal. La población rural quiere mantener el empleo, la población y que se conserve la calidad ambiental alcanzada. Y finalmente, los contribuyentes, que son los que desde del año 1992 financian mayormente la PAC, quieren que no aumenten más sus impuestos, es decir, que no suban los presupuestos agrícolas, que las ayudas que se dan a la agricultura se compensen en servicios y no en la producción de bienes, a veces excedentarios.

Por otro lado, hay que señalar que existían unas perspectivas internacionales, una de las cuales era la adhesión de los nuevos candidatos, a los que había que ofrecer un marco estable. Se estaban desarrollando también las negociaciones internacionales del comercio. Esto imponía un calendario ajustado que precisaba la presentación de esta propuesta de reforma cuanto antes y la necesidad de disponer de argumentos con los que acudir a dichas negociaciones. Todo ello sin perder de vista que a partir del año 2004, las discusiones se desarrollarán entre 25 países, y no entre 15.

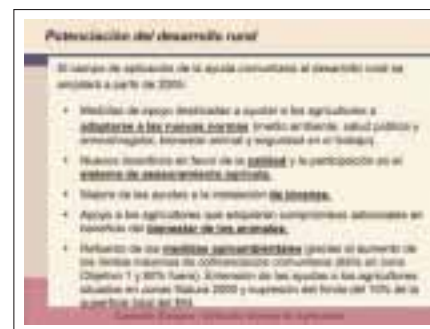
¿Cuáles son los elementos de la propuesta de reforma?. Básicamente, un pago único desvinculado por explotación con la disociación total pero progresiva de la producción; la eco-condicionalidad obligatoria; una modulación entre el 3 y el 20% de fondos que deberán detraerse de las ayudas directas; un sistema de asesoramiento agrícola para facilitar el cumplimiento de las nuevas normas; una potenciación del desarrollo rural mediante la creación de nuevas medidas en esta dirección; y, finalmente, la adaptación de determinados sectores agrarios (cereales, forrajes desecados, frutos de cáscara, etc).

El resultado de la discusión ha sido una nueva PAC que se presenta en siete reglamentos que se acaban de adoptar. Cabe destacar en este punto, que el acuerdo de los Ministros fue prácticamente unánime, ya que tan sólo se opuso Portugal, por cuestiones relacionadas con la producción de leche en las Azores.

Por lo que se refiere al Pago Único por explotación, se presentan tres opciones, describiéndose así como un instrumento "a la carta". Por un lado, la fecha de introducción de estas medidas, a pesar de que la norma entre en vigor a partir del 2005, su aplicación se puede posponer al 2007. En determinados casos puede optarse por una aplicación regional (aunque parece que la Conferencia Sectorial se está orientando ya hacia un modelo nacional). Finalmente, se admite que se mantengan, por razones territoriales, determinados pagos vinculados a la producción como es el caso de los herbáceos y las producciones ganaderas.

Como segundo elemento importante, hay que destacar la condicionalidad de los pagos al respeto de las normas ambientales. De los 38 requisitos legales propuestos por la Comisión, finalmente los Ministros han aceptado 18, básicamente en los ámbitos de medio ambiente, seguridad alimentaria, salud animal y sanitaria, y bienestar de los animales. El mantenimiento de las buenas condiciones agrícolas y ambientales deviene obligatoria para beneficiarse de los pagos.

Se introduce una transferencia (modulación) de fondos (entre el 3 y el 5% del presupuesto) del primer al segundo pilar, con lo que el primer pilar aportará anualmente al segundo en torno a los 1.100 millones de euros. De esta cifra, podrían llegar al Desarrollo Rural Español casi 190 millones de Euros, de los que 140 provendrían del primer pilar español.



De esta manera, los fondos disponibles para el desarrollo rural español podrían aumentar del orden de un 15% anualmente. También se instaura un mecanismo de disciplina financiera. En cuanto al nuevo sistema de asesoramiento agrícola, se basa en ayudar a los agricultores a que puedan respetar las normas impuestas, en principio sólo será aplicable a partir del año 2007 sin ser obligatorio, si bien podría ser obligatorio a partir del año 2010, después de un informe preparado por la Comisión.

Por lo que se refiere a la potenciación del desarrollo rural, creo que el Sr. Montero les va a exponer este punto en detalle, de manera que no me voy a detener en él. Quizá el aspecto fundamental de la propuesta es el reforzamiento de las medidas agroambientales y el apoyo financiero a la Red Natura 2000.

Hay también modificaciones de determinados sectores agrarios, que quizás a nivel ambiental pue-

den ser considerados como interesantes, es el caso del arroz y del barbecho. Finalmente, acaba de proponerse un nuevo paquete de reforma, que afectaría a los sectores del tabaco, algodón, aceite de oliva, azúcar y lúpulo.

Por último, el impacto que se espera alcanzar con esta reforma, pasa por conseguir el equilibrio de los mercados agrícolas, en particular de aquellos que ya se habían detectado como desequilibrados, y en alcanzar una mayor integración del medio ambiente en la agricultura, concretamente mediante la supresión de la exigencia de producir para conseguir las ayudas, y a través de la eco-condicionalidad y las nuevas medidas de desarrollo rural.

En conclusión, nos encontramos ante un nuevo reto, para el que se han concebido unos instrumentos o se han potenciado los ya existentes, que nos deberán llevar a lograr una agricultura sostenible, tal y como se contempla en la nueva PAC.

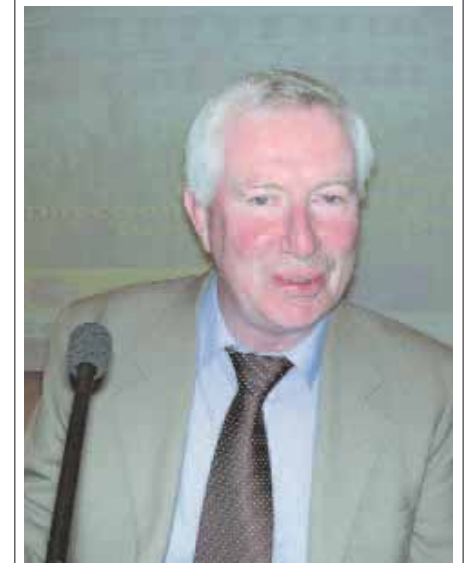
## INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

**SR. D. MICHAEL HAMELL**

JEFE DE UNIDAD EN FUNCIONES DE BOSQUES  
Y AGRICULTURA

Dirección General de Medio Ambiente

COMISIÓN EUROPEA



Tendemos a pensar que los problemas relacionados con la agricultura y el medio ambiente sólo se dan en Europa, con el pleno convencimiento de que el resto del mundo no conoce estos problemas agrícolas. Esta información es cada vez menos cierta; pudiendo tomar como ejemplo el caso de Nueva Zelanda, que cuenta con un sistema de establecimientos lecheros intensivos y se enfrenta a problemas con los nitratos, como consecuencia de la salinización de los suelos. En este sentido, cabe destacar que el Gobierno australiano está adoptando medidas para combatir este problema. Medidas con un claro componente ambiental, aún siendo contraproducentes para los agricultores.

Por lo tanto, podemos concluir que la erosión del suelo no es un problema exclusivo de la sociedad española, ni tan siquiera del sur de Europa, sino que se trata de un problema mundial.

Cabe destacar, por lo que a nuestra Política Agrícola se refiere, los progresos que hemos ido realizando a lo largo de la última década en cuanto a la integración de las preocupaciones ambientales en las cuestiones agrícolas. Con la reforma de 1992 se realizaron progresos en materia de integración, si bien las respuestas ofrecidas por los Estados miembros, a instancias del Comité Gestor, fueron muy limitadas.

Otro hito importante fue la reforma de la Agenda 2000 y ahora, con esta última reforma que hemos abordado, hemos vuelto a conseguir importantes avances. Podemos afirmar que la integración del medio ambiente en la política agraria se está consiguiendo. Existen elementos ambientales muy importantes que tienen que ser explotados y utilizados en favor del medio ambiente, en sectores que nos hemos propuesto reformar en los próximos meses, como por ejemplo el aceite de oliva. También existen importantes ganancias para el medio ambiente, pero no se convertirán en ganancias sobre el terreno a no ser que las apliquemos correctamente. Mi presentación, por tanto, se basa en la realidad sobre el terreno, ya que la agricultura y el medio ambiente tienen una relación cambiante y difícil.

Desde mi perspectiva como agrónomo, considero que los agricultores están haciendo un mal uso de elementos como el fósforo, los nitratos y el potasio. La estimación en relación con la utilización de productos protectores es de 2 kilos por hectárea, los que nos da una cifra resultante de aproximadamente 300.000 toneladas de pesticidas.

Todo esto ha tenido consecuencias para el agua, como las derivadas del uso de nitratos, pesticidas o

uso excesivo de estos y otros componentes, gases de efecto invernadero, amoníaco, etc. Se trata de un importante problema al que estamos empezando a hacer frente, sin perder de vista que la valoración del suelo y de la biodiversidad no se basa exclusivamente en el equilibrio de unas cuantas especies de mariposas, por ejemplo, sino que se trata de una cuestión mucho más grave y compleja, por lo que no cabe pensar que la agricultura es la única causante de los problemas en este ámbito, aunque sí una de las principales, si bien contamos con un gran potencial de mejora.

En cuanto al paisaje, lo hemos transformado por completo en los últimos 30 años. Para comprobarlo no tienen más que mirar fotos de cuando eran niños. Yo crecí en una pequeña granja, 35 hectáreas de tierra, y si bien el cultivo era una pesadilla, suponía un cielo en materia de biodiversidad, un auténtico paraíso para la protección del medio ambiente.

Voy a abordar algunos conceptos de este nuevo paquete de reformas, porque creo que si estamos tratando con una serie de cuestiones de gran complejidad, tenemos que tratar de simplificar dichas cuestiones tanto como sea posible. Eso no es fácil, puesto que estamos asociando dos o tres políticas y la legislación ambiental, obligatoria por designación, ha de ser cumplida por definición.

En la Agenda 2000 se establecieron dos niveles de asociación al medio ambiente: los requisitos de protección medioambiental, que hacían frente a los

aspectos obligatorios, y las medidas agroambientales. También se estableció el pilar rural, elemento subyacente del desarrollo rural, ya que las buenas prácticas agrícolas incluyen no sólo la legislación ambiental, sino también otros elementos considerados por los diferentes Estados miembros y regiones. La nueva reforma de la PAC va más allá y se centra en el pilar del mercado. En este sentido, el cumplimiento cruzado supone que los Estados miembros pueden retirar los fondos a los agricultores por no respetar las normas establecidas, pudiendo enviarse esos porcentajes que se detraigan a Bruselas o a los Estados Miembros. Con estas medidas se pretende mantener los terrenos en buenas condiciones ambientales, ámbito en el que reside toda la complejidad de la cuestión.

En agricultura, el Principio "quien contamina paga", como en cualquier otro sector de la sociedad, es respaldado en relación con las inversiones a fin de que los productores no contaminen. Esta práctica se ha llevado a cabo en el ámbito del desarrollo rural a través de las inversiones realizadas, basadas en el concepto de la inversión con objeto de evitar la contaminación. De esta forma, más o menos sencilla, los agricultores respetan las buenas prácticas y la sociedad paga por los servicios que van más allá de las buenas prácticas. Este es el principio básico del proceso agroambiental.

Si siguiendo con el cumplimiento cruzado, tenemos que preguntarnos ¿cuáles son las Directivas ambientales? La Comisión propuso, en un principio, alrede-



dor de 36 Directivas al Consejo, quedando posteriormente reducidas a 18, de las cuales tan sólo 5 eran de contenido ambiental. Estas Directivas ambientales eran las relacionadas con agricultura, hábitats, aguas subterráneas, aguas residuales y, sobre todo, con los nitratos.

La Comisión estableció la necesidad de desarrollar una labor común entre los Estados Miembros y la propia Comisión para preparar una serie de indicadores que contribuyesen a controlar la actividad desarrollada por los agricultores. Esta tarea debe desarrollarse de una forma detallada, puesto que todo el respaldo de la PAC, en términos sociales, depende del cumplimiento cruzado. De manera que necesitamos establecer requisitos claros para los agricultores y controles sencillos y eficaces para ser ejecutados por la autoridad competente.

En cuanto a las condiciones agrícolas y ambientales, la responsabilidad recae en los Estados miembros, que serán quienes deban definir, a nivel nacional, las normativas y las condiciones del cumplimiento cruzado. En el caso concreto de España, esta responsabilidad está siendo asumida con gran seriedad. Cabe señalar, en este sentido, que España ha contribuido en gran medida, y en relación con este aspecto, con la Comisión. Con anterioridad a la elaboración del Documento Estratégico relativo a la Protección del Suelo, España fue anfitriona de la reunión ministerial en Palma relativa a esta cuestión y durante la Presidencia española se alcanzaron conclusiones muy claras en relación con la protección del suelo.

Los Estados miembros, por tanto, deben definir la normativa relativa a la erosión, sustancias contaminantes del suelo y estructura del mismo. Gran parte del trabajo sobre la protección del suelo que se realiza en la Comisión lo viene desarrollando la Dirección General de Medio Ambiente, sobre todo en relación con el trabajo de los agricultores, gracias a la colaboración de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como a unas buenas normativas que pueden ser cumplidas por los agricultores, al tiempo que son fácilmente controlables.

Lo que se plantea en esta reforma es conceder a los productores una cantidad de dinero procedente de los contribuyentes para alcanzar un equilibrio basado en el respeto al medio ambiente y el cumplimiento de la normativa de aplicación, así como por las condiciones ambientales del terreno. El punto clave de la integración en esta reforma, por lo tanto, es la responsabilidad, que recae en los Estados miembros y en las regiones, ya que existe un deber de garantizar la aplicación de la normativa. De no ser así, de no garantizar ese respeto ambiental, los ciudadanos no otorgarían este respaldo directo. Razón por la cual no se debe infravalorar este hecho, ya que este argumento será esgrimido por casi todos los Ministerios de Hacienda de Europa en los próximos cinco años.

Por lo que se refiere a la Directiva Nitratos, tenemos que preguntarnos cuál es su objeto, que no es otro que reducir la contaminación del agua procedente de fuentes agrícolas. La prevención de este





tipo de contaminación ha de ser una de nuestras prioridades y, en este sentido, las fechas son clave: en 1993 aparece el Código de Buenas Prácticas; posteriormente el procedimiento de designación y los programas de actuación de 1995 y, finalmente, el Tercer Programa de Actuación que debe iniciarse en septiembre del año 2004.

Hemos podido constatar que algunos Estados miembros se están tomando cada vez más en serio la Directiva de Nitratos. El seguimiento debe ser global, ya que se debe hacer un seguimiento de las aguas subterráneas y superficiales, así como un seguimiento de la presencia de nitratos, ya que de otro modo no se podría hacer un procedimiento de designación adecuado ni un programa de actuación correcto, ya que nos encontramos ante un proceso continuo. La Directiva de Nitratos debe ser asociada a la financiación rural, asociación que ha resultado muy beneficiosa, permitiendo a los Estados miembros y a las regiones hacer frente a sus problemas de designación. Tenemos que volver a los indicadores, para verificar el cumplimiento cruzado de los agricultores, para lo cual tendremos que atender a una serie de factores, tales como el rango de ganadería, el período de prohibición de fertilizantes, las restricciones a los fertilizantes, la franja de protección amortiguadora, la capacidad de almacenamiento de abono, la fertilización racional, etc., Todos estos fac-

tores tendremos que tomarlos en cuenta de forma conjunta para encontrar soluciones adecuadas.

El siguiente paso, en relación con el medio ambiente, sería la financiación de la Red Natura 2000, cuestión sobre la cual esperamos poder emitir una Comunicación en los próximos dos o tres meses. Esta cuestión no entra dentro del ámbito de la PAC, pero esta política sí tiene un papel fundamental en relación con la Directiva de Aguas, de próxima aprobación, ya que de cara a la planificación de las riveras, todas las personas que desarrollen la planificación rural estarán presentes en el Comité que participa en la Directiva de Aguas. El objetivo no es sólo reducir la presencia del óxido de nitrato, sino también, y siempre pensando en las posibilidades de contribución de la agricultura, la reducción de los gases de efecto invernadero, a lo que estamos contribuyendo con estrategias sobre suelos y sobre pesticidas. En este sentido, la PAC debe aportar respuestas ya que incluye el 65 o 70% del territorio europeo. Reitero la creencia de que hemos conseguido inmensos progresos con la reforma de la PAC. Pero las reformas que están hechas en despachos y que se quedan allí, no generan ningún efecto sobre el medio ambiente, de manera que es el trabajo sobre el terreno el que marcará la diferencia, a fin de alcanzar una agricultura competitiva y multifuncional.

## 4.

## COLOQUIO SOBRE EL PRIMER GRUPO DE PONENCIAS

---

**Sr. D. ÁNGEL BARBERO**

---

*DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL*

---

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

---

Mi pregunta hace referencia a la financiación de la Red Natura 2000, cuestión de la que se viene oyendo hablar desde hace bastantes años y que desde el punto de vista medioambiental se entiende como financiación para realizar estudios, conocer mejor las poblaciones de flora, fauna y los hábitats dentro de las zonas que pueden ser declaradas de Red Natura, así como de otras variables derivadas de las actuaciones de los usuarios del suelo. Se habla de financiación para compensar las limitaciones que puedan derivarse de las prácticas a las que tendrán que ajustarse estos usuarios. Me gustaría preguntar por dónde va a ir exactamente ese tipo de financiación. En mi opinión, cada uno de los sectores que trabaje en la zona en cuestión no tiene que hacer sus propios estudios, ya que de esta forma se solapan, en muchos casos, las variables. De manera que si existiera esta financiación a través de la Red Natura se facilitaría la realización de este deber a todos los sectores implicados. También es cierto que dentro de esa filosofía, dentro de la Red Natura, adquiere un especial interés llegar a conocer de verdad hasta dónde se va a compensar lo que el agricultor está poniendo de su parte.

---

**Sr. D. RAFAEL VALLS**

---

*DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA*

---

Comisión Europea

---

Quisiera señalar que, en relación con el nuevo Reglamento de desarrollo rural, dentro de las ayudas a los agricultores situados en zonas con delimitaciones agroambientales, se establece la posibilidad de conceder una ayuda inicial de 500 euros que, finalmente, se convierte en 200 euros, desapareciendo el límite actual del 10% de la superficie total del Estado miembro. En cuanto a la distribución de estos fondos será el Estado español quién decida cómo se va a aplicar ese dinero.

---

**Sr. D. MICHAEL HAMELL**

---

*JEFE DE UNIDAD EN FUNCIONES DE BOSQUES Y AGRICULTURA*

---

Dirección General de Medio Ambiente

---

Comisión Europea

---

En cuanto a la designación de las zonas de la Red Natura 2000, ha sido un proceso que se inició hace diez años y que ha sido financiado con carácter

nacional o regional, a través de los programas de la Dirección General de Medio Ambiente. Cuando alcancemos la siguiente fase, incluiremos entre el 15 y el 20% del paisaje europeo, de manera que necesitamos una financiación muy eficaz, y que procederá de los programas agrícolas y estructurales.

Los estudios que se han realizado señalan que se requieren 7.000 millones de euros, lo cual parece una cifra inalcanzable, por lo que habrá que hacer frente a esta cuestión de una manera lógica. Los mecanismos de la PAC, en mi opinión, proporcionan un respaldo muy significativo, y no sólo los mecanismos de desarrollo rural, sino también los mecanismos especiales para la Red Natura, en relación con los planes de gestión del territorio y en consonancia con los condicionamientos medioambientales. Durante mi intervención he mencionado, deliberadamente, cómo estamos haciendo frente a la utilización de fondos en el primer pilar de la PAC, en relación con sectores como el frutal, el arroz o el aceite de oliva, ya que existe la posibilidad de que los fondos se puedan centrar en una mejor protección de la naturaleza, proporcionando apoyo a los agricultores. Ahora bien, en la Directiva de Nitratos el seguimiento que se exige debe ser global.

---

**Sr. D. JORDI PEIX MASSIP**

---

*DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA*

---

Generalitat de Cataluña

---

En primer lugar, quisiera transmitir una queja a la Comisión Europea, ya que ha afirmado que los regadíos no son sostenibles en general. Discrepo totalmente de esta afirmación, puesto que en el sur de Europa o hay regadíos o no hay agricultura, y esto tiene que quedar claro, teniendo en cuenta, por supuesto, que hay regadíos sostenibles y regadíos no sostenibles.

En segundo lugar, tenemos que justificar las ayudas ante la opinión pública, y es justamente lo que estamos haciendo, pero ¿y los que no perciben ayudas directas? En este punto me gustaría recordar que Valencia, Cataluña y Baleares reciben el 9% de ayudas sobre la producción final agraria, siendo el mejor ejemplo de esto Irlanda que recibe el 50% de la producción final agraria. Por lo tanto, hay cultivos que no tienen ayudas y que, aún sí, tienen que proteger el medio ambiente. El problema lo encontramos en que las explotaciones que no recibían ayuda siguen en esa situación, porque en Europa, en su día, las ayudas directas se dieron a los grandes lobbies de leche, de carne de bovino, o de cereales.

Y, por último, ¿qué pasará con la regresividad?. El hecho es que faltará dinero, puesto que hay numerosas reformas en marcha, como la de la leche, el cultivo intensivo, el azúcar, el tabaco, o el algodón, reformas éstas a las que tendremos que hacer frente, económicamente, entre todos aquellos que sí reciben ayudas, y que son los cultivos extensivos, y esto no es si no un condicionante más del medio ambiente.

**Sr. D. MICHAEL HAMELL**

*JEFE DE UNIDAD EN FUNCIONES DE BOSQUES Y AGRICULTURA*

Dirección General de Medio Ambiente

Comisión Europea

En cuanto a los regadíos, simplemente aclarar que no he sostenido que los regadíos sean insostenibles, sino que este tipo de cultivos se ha incrementado un 75% en los últimos 40 años, y esto si es un hecho demostrable, tal y como refleja el estudio que hemos desarrollado. Esto crea importantes problemas hidrológicos, cuestión de importancia en España, porque yo vengo de Irlanda y allí el agua no es un recurso escaso, debido al clima que tenemos. Por lo tanto, cuando utilizamos recursos naturales, tenemos que pensar cómo utilizarlos de la mejor manera posible y en España muchos tipos de cultivo dependen de la irrigación. No quiero decir con esto que no prestemos atención a otros problemas del sector, ya que hay cultivos que no reciben ayudas, y si bien no estoy aquí para defender la política agrícola de la Comisión Europea, debo señalar que reciban o no ayudas los cultivos, la clave sigue siendo el respeto al medio ambiente. Por lo tanto, y esta es la clave, el respeto al medio ambiente debe aplicarse tanto si se reciben ayudas como si no.

**Sr. D. RAFAEL VALLS i PURCHALS**

*DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA*

Comisión Europea

En relación con las dos últimas cuestiones, en principio, hay una serie de especies conocidas que no reciben ayudas comunitarias, si bien sí entran en

los programas de desarrollo rural, en los programas de inversiones o en otros programas. Las nuevas medidas que van a introducirse, tales como la aplicación de normas, no suponen su exclusión, sino que tal vez, incluso, puedan recibir más en esta línea. Este paquete de medidas dispone de poco presupuesto, en torno al 15% de desarrollo rural, y con el complemento de programa pueden llegar al 20%.

Como ya he señalado antes, la PAC es una política evolutiva, pero no se deben dar grandes saltos. Por lo que se refiere a la parte redistributiva de esta política no se puede alcanzar un cambio de un día para otro. Es decir, sectores que no habían tenido ayuda no van a tenerla inmediatamente, de hoy para mañana.

En cuanto a las nuevas reformas, en el sector del azúcar sobre todo, se ha previsto lo que se denomina disciplina financiera consistente en que los fondos no van a derivarse del porcentaje detraído, en relación con esa modulación del 3 al 5%. La Comisión debería estudiar estas reformas de cara al 2007 y, en función del desequilibrio financiero, proponer nuevos trasvases de ayudas de los pagos directos para financiar esto. Lo que la Comisión ha ofrecido ha sido, en principio, preservar las pequeñas explotaciones de esta regresividad, por lo que en las explotaciones que ya no reciban ayudas habrá que determinar quién va a pagar.

**Sr. D. MIGUEL ÁNGEL MARIN**

*DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS Y CALIDAD DE LAS AGUAS.*

Ministerio de Medio Ambiente

El Sr. Hamell ha dicho que no hay que tener miedo a designar zonas vulnerables. En relación con esta afirmación, simplemente quiero recordar que desde la primera designación que realizó el Estado español, en la que incluimos 3.200.000 hectáreas, hemos pasado recientemente a 5.825.000 hectáreas.

## 5. SEGUNDO GRUPO DE PONENCIAS

**MODERADOR: FERNANDO ESTIRADO GÓMEZ**

VOCAL ASESOR

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN



Mesa del segundo grupo de ponencias. De izda. a dcha., Fernando Estirado (moderador), José Alfonso Anaya, Lourdes Viladomiu y Francisco Montero Laberti.

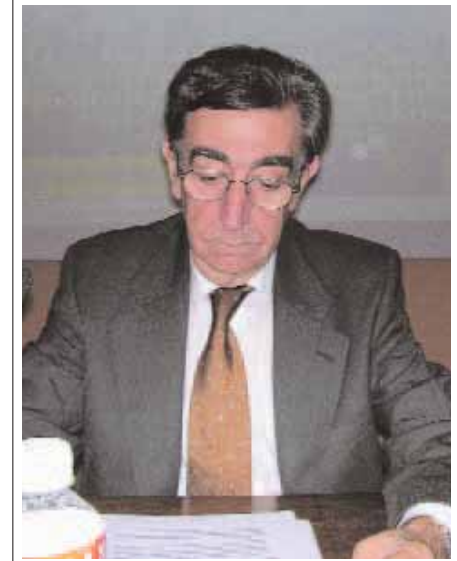
## “ECO-CONDICIONALIDAD”

**ILMO. SR. D. JOSÉ ALFONSO ANAYA  
TURRIENTES**

SUBDIRECTOR GENERAL DE APOYO  
Y COORDINACIÓN

Secretaría General de Agricultura y Alimentación

MINISTERIO DE AGRICULTURA,  
PESCA Y ALIMENTACIÓN



### AGRICULTURA SOSTENIBLE

La Comisión Europea presentó en el año 1999 una Comunicación sobre “orientaciones para una agricultura sostenible”, en la que se dice que ésta ha de integrar las funciones productiva, medioambiental y social, en la que el uso de la tierra y los recursos naturales se ajusten a la necesidad de proteger el medioambiente y el patrimonio cultural, garantizando la disponibilidad de los recursos naturales en el futuro y manteniendo la viabilidad de las comunidades rurales.

Desde entonces, todas las reformas de la Política Agraria Comunitaria han tenido como eje fundamental este concepto de agricultura sostenible, pues se ha llegado al convencimiento de que la integración del medio ambiente en la Política Agraria Comunitaria es un mecanismo básico para asegurar la continuidad de esta política.

Para comprender la integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola común es fundamental partir del principio de la “buena práctica agraria”, que implica lo siguiente:

- Los agricultores deberán, como mínimo, cumplir los requisitos generales de protección del medio

ambiente sin percibir ninguna compensación económica específica. Deberán así atenerse a las normas obligatorias sobre el uso de pesticidas y abonos y al consumo de agua y, en su caso, a las directrices nacionales o regionales sobre las buenas prácticas agrarias.

- No obstante, cuando la sociedad imponga a los agricultores objetivos medioambientales que rebasen los límites de una buena práctica agraria y ello les suponga un coste o lucro cesante, la sociedad debe remunerarles por ese servicio.

### LA AGENDA 2000 Y EL MEDIO AMBIENTE

Las reformas emprendidas dentro de la Agenda 2000 contribuyen de manera significativa a la aplicación práctica del anterior planteamiento.

La Agenda 2000 reconoce que los agricultores, sometidos a presiones de los mercados internos y externos, deben optimizar el uso de los factores de producción. Sin embargo, para que esto no conduzca a una intensificación de la producción perjudicial para el medio ambiente y al abandono de las tierras marginales, se necesitan políticas que desarrollen una agricultura sostenible, respetuosa con el medio ambiente,

económicamente viable y socialmente aceptable, a través del modelo europeo de agricultura.

Así, se consideró que para conseguir una mejor integración de los aspectos medio ambientales en las organizaciones comunes de mercados, los Estados Miembros deberían aplicar medidas de carácter medio ambiental a todo lo relacionado con las tierras y la producción agrarias objeto de pagos directos, debiendo decidir ellos, además, las consecuencias del incumplimiento de las normas medio ambientales y pudiendo, en esos casos, reducir o incluso suprimir las ayudas.

Con ese objetivo aparece el Reglamento 1259/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes para las ayudas directas de la PAC, que exige que los Estados miembros adopten las medidas medioambientales que consideren apropiadas, según la situación específica de las tierras agrarias o de la producción de que se trate y los efectos potenciales de dichas actividades sobre el medio ambiente.

Y estas medidas podían incluir:

- hacer depender la ayuda de compromisos agroambientales,
- requisitos medioambientales obligatorias y generales,
- requisitos medioambientales específicos a los que quedarían supeditados los pagos directos.

Esto significa lo siguiente:

- En la primera opción, los Estados miembros pueden recurrir a los programas medioambientales para proteger el medioambiente sin limitarse a la buena práctica agraria.
- En segundo lugar, las restricciones obligatorias, que ya las imponían los EEMM en lo que respecta, por ejemplo, a la contaminación del agua por nitratos.
- En tercer lugar, los Estados miembros podían aplicar el mecanismo de condicionalidad ecológica, subordinando la concesión de las ayudas directas de la PAC al cumplimiento de exigencias medioambientales específicas.

Además, los Estados miembros debían determinar las sanciones apropiadas y proporcionadas a la gravedad de las consecuencias ecológicas del incumplimiento de los requisitos anteriores.

Este Reglamento, además, introducía la posibilidad de que los Estados miembros ejercieran la llamada "modulación" o reducción de las ayudas directas en función de la mano de obra utilizada, la rentabilidad de la explotación o al superarse un límite para el importe total de ayudas.

La reducción de las ayudas a los agricultores no podría superar un 20% de su importe individual y los fondos se destinarían a las llamadas medidas de acompañamiento y agroambientales del Desarrollo Rural.

Esta modulación, voluntaria, ha tenido poco éxito y sólo 2 ó 3 Estados miembros han comenzado a aplicarla de forma limitada.

#### REAL DECRETO DE ECOCONDICIONALIDAD

En España la aplicación de este Reglamento, llamado también Reglamento Horizontal, se hizo de forma consensuada con las Comunidades Autónomas y, de las tres opciones previstas ya comentadas, se escogió la tercera, es decir, establecer requisitos medioambientales específicos a los que se supeditarían los pagos directos. Las otras dos opciones se descartaron por las siguientes razones:

- La primera, esto es, hacer depender la ayuda de compromisos agroambientales, por considerar que esa opción ya está prevista dentro de las medidas agroambientales del Reglamento de Desarrollo Rural (Reglamento (CE) nº 1257/1999) y, además, el hacerla extensiva a todos los agricultores, no parecía factible, porque podría no ser posible que el productor pudiera acogerse, por necesidad, a alguna de las medidas agroambientales o que no hubiera suficientes recursos financieros por parte de la Administración.

- La segunda, esto es, establecer requisitos medioambientales obligatorios y generales, por considerar que su carácter obligatorio y general hace que entre en el ámbito de la política medioambiental global, que afecta a todos los ciudadanos y empresas y tiene ya su propio sistema de sanciones.

Por lo tanto, se escogió, como decíamos, el ir más allá de las exigencias medioambientales generales y exigir el cumplimiento de unos requisitos determinados como condición previa al cobro de las ayudas de la PAC.

Los principales problemas e impactos ambientales debidos a la agricultura son impactos relacionados con la utilización de los medios de producción

como el agua, el suelo, y la sobreexplotación de los mismos, impactos derivados de la emisión de agentes contaminantes, o impactos relacionados con la sanidad y bienestar animales.

Para la elección de esos requisitos específicos, se tuvieron en cuenta los principales problemas medio ambientales a los que tenemos que hacer frente en España.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES LIGADOS A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

##### Erosión.

La erosión es sin duda el mayor problema medioambiental de los países que como España, pertenecen a la Cuenca Mediterránea. Tanto la erosión hídrica como la eólica se consideran erosión natural y sólo bajo la acción del hombre estos fenómenos van a ser acelerados originando un aumento en los daños finales, cuando las acciones son negativas. Por el contrario, si se implantan técnicas de conservación de suelos se produce una disminución de las pérdidas de suelo. Es necesario por tanto evitar un laboreo excesivo o inadecuado, evitable siguiendo la dirección de la pendiente, evitar también el uso de maquinaria muy pesada que compacta el suelo e impide la infiltración del agua, originando una mayor escorrentía superficial.

##### Falta de materia orgánica.

La falta de materia orgánica suficiente es también característica de muchos de los suelos en España. Esto es debido a nuestras características climáticas (áridas y altas temperaturas) y a razones litológicas que dan lugar a una rápida mineralización y a una disminución del contenido de la misma.

Como es sabido, el contenido de materia orgánica humificada de los suelos agrícolas está íntimamente relacionado con la capacidad productiva y funcional de los mismos. Además de tratar de realizar los aportes de materias orgánicas para restituir los contenidos, o al menos conservar los bajos niveles de materia orgánica humificada de la mayor parte de nuestros suelos, es importante recomendar técnicas agronómicas que puedan mantener y mejorar dicho contenido.

Entre dichas técnicas estaría el evitar la quema de rastrojos que produce numerosos efectos indeseables desde el punto de vista ambiental, especial-

mente sobre el suelo, la atmósfera y el paisaje, aunque en este último caso, se trata de un impacto temporal.

La quema de residuos de las cosechas implica la destrucción de una fuente importante de materia orgánica del suelo agrícola lo que conduce a la progresiva degradación de su estructura y la disminución de su fertilidad.

##### Escasez de agua.

El agua es un recurso cada vez más escaso, no sólo en cantidad sino también en calidad, razón por la que la agricultura de regadío, que utiliza cerca del 80% del agua en España, está obligada a manejarla con la mayor eficacia posible. Los problemas cuantitativos (contaminación indirecta de los sistemas fluviales y de los acuíferos) ligados al uso del agua en el regadío, aconsejan fijar condiciones para conseguir un uso eficiente del agua.

##### Emisión de agentes contaminantes.

Es importante evitar la introducción de elementos o subproductos indeseados, extraños al medio, impropios o en cantidades superiores a la capacidad de asimilación de éste. Los graves problemas ambientales y para la salud que origina el vertido de líquidos que contengan estiércol, hace que sea necesario realizar tratamientos adecuados y un correcto manejo de estos productos.

La intensificación ganadera ha originado una mayor concentración de residuos por superficie agraria utilizada y es necesario realizar un almacenamiento correcto en sistemas estancos, con un punto bajo de recogida de los líquidos rezumados (purines) que deben ser dirigidos hacia la instalación de almacenamiento de los líquidos, evitando todo riesgo de filtración hacia las aguas superficiales, o la capa freática.

##### Incendios forestales y de pastos.

Dentro de las actuaciones de prevención de incendios, es necesario evitar la práctica de quema de pastos naturales o que ésta se realice previa regulación y autorización de la misma, lo que sin duda redundará en una disminución de riesgo de generación de incendios forestales.

Por otra parte, es importante señalar que en España ya se han llevado a cabo **medidas protectoras de nuestro medio ambiente**, entre las que destacamos:

- La retirada de tierras, o set-aside, tanto la obligatoria que ordena la reglamentación comunitaria como otra voluntaria, que deja sin cultivar mayor porcentaje de tierra.

- La rotación de cultivos, práctica muy beneficiosa que minimiza el uso de fertilizantes químicos y de plaguicidas y mejora la estructura del suelo.

- El barbecho agronómico.

- Las campañas de saneamiento ganadero.

- La retirada de animales muertos en las explotaciones.

- Aplicación de la normativa comunitaria en materia de identificación y registro de animales y de prohibición de sustancias hormonales en el ganado.

Por tanto, y con la intención de recoger los anteriores problemas y prácticas en una sola norma, se llegó al Real Decreto 1322/2002 sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común. En él se supedita el cobro de las ayudas de la PAC a una serie de requisitos generales, que son:

a) Requisitos para las actividades agrícolas:

1º. No quemar los rastrojos, excepto cuando esta práctica venga aconsejada por razones agronómicas y sea autorizada por la autoridad competente.

2º. Mantener las tierras retiradas del cultivo conforme a las prácticas agronómicas establecidas en la normativa reguladora de las ayudas a los cultivos herbáceos.

3º. Mantener las tierras de barbecho tradicional con mínimo laboreo o manteniendo una cubierta vegetal adecuada, a fin de minimizar los riesgos de erosión, conforme a las directrices establecidas en la normativa reguladora de las ayudas a cultivos herbáceos para las tierras retiradas de cultivo.

4º. No labrar la tierra en la dirección de la pendiente.

5º. Efectuar las prácticas de riego de acuerdo con la normativa vigente en materia de concesiones de agua y delimitación y condiciones de uso establecidas por los organismos o Administraciones hidráulicas competentes.

b) Requisitos para las actividades ganaderas:

1º. Cumplir las normas establecidas en los programas obligatorios de vigilancia y erradicación de enfermedades del ganado.

2º. Disponer en las instalaciones o edificaciones de estabulación permanente, de estercoleros, impermeabilizados o natural o artificialmente, con un sistema de recogida de escorrentías y con capacidad suficiente de almacenamiento en función de la gestión prevista, o, en su defecto, utilizar un sistema de almacenamiento y recogida que, en todo caso, evite el riesgo de filtración y contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

3º. Retirar los animales muertos en la explotación de acuerdo con la normativa vigente.

4º. No quemar los pastos, excepto cuando esta práctica se realice en condiciones controladas por razones de prevención de incendios, previa autorización expresa por parte de la autoridad competente.

En cuanto a las sanciones por incumplimiento, los porcentajes de reducción se aplicarán al conjunto de las ayudas que reciba el productor según el requisito incumplido, dejando que las Comunidades Autónomas establezcan los porcentajes en función del riesgo o daño agroambiental, sin exceder el 20% del total.

Posteriormente a esta norma, han sido ya varias las Comunidades Autónomas que han publicado su propia normativa, desarrollando ciertas medidas en función de su realidad medioambiental.

#### NUEVA REFORMA DE LA PAC

Sin embargo, y tras la reciente aprobación, en el Consejo de Agricultura de la Unión Europea de septiembre de 2003, de los textos legislativos que componen la última reforma de la PAC, la Política Agraria Comunitaria ha sufrido una gran vuelta de tuerca en lo que a la protección del medioambiente se refiere.

Uno de los objetivos de esta novísima reforma es un intento de legitimación de las fuertes subvenciones de la PAC ante el contribuyente y el consumidor. Y el instrumento básico del que se sirve para conseguir ese objetivo es, precisamente, el mecanismo de "condicionalidad", que, tímidamente iniciado como hemos visto en la Agenda 2000, pasa ahora a ser uno de los mecanismos fundamentales de la reformada Política Agraria Comunitaria.

Este concepto adquiere ahora una gran importancia. Por un lado, la normativa que abarca se extiende a los campos de la seguridad alimentaria, la sanidad y el bienestar animal y el respeto por el medioambiente, adquiriendo la explotación agraria una dimensión global, de forma que las normas han de cumplirse en todas las tierras, se cultiven o no, y en todas las producciones, reciban o no ayuda.

Por otra parte, el concepto de buenas condiciones agrarias y medio ambientales se hace más amplio, como veremos más adelante y abarca a la totalidad de las tierras de una explotación agraria, estén, como decimos, cultivadas o no.

Por último, el sistema de control se hace mucho más riguroso, pues implica a los Organismos Pagadores a través del llamado Sistema Integrado de Gestión y Control, los cuales, previamente al cobro de las ayudas, han de verificar que las explotaciones cumplen con todas esas exigencias.

#### Normativa a cumplir

Viene especificada en el texto del nuevo Reglamento horizontal en dos Anexos.

En el Anexo III figuran 18 Reglamentos y Directivas, sobre:

- Medio ambiente. Son 5 Directivas, todas del Consejo:

- Directiva 79/409 sobre aves silvestres, sobre preservación de hábitats para las especies de aves salvajes, medidas de conservación especiales para determinadas especies vulnerables o en peligro de extinción, prohibiciones de captura, destrucción de nidos, etc.

- Directiva 80/68 de protección de aguas subterráneas contra la contaminación de sustancias peligrosas, sobre prohibición de vertidos de una serie de sustancias enumeradas en un anexo.

- Directiva 86/278, de utilización de lodos de depuradora en agricultura, sobre las condiciones de su utilización.

- Directiva 91/676, de protección de aguas contra la contaminación por nitratos utilizados en agricultura, sobre la obligación de elaborar códigos de prácticas agrarias correctas y programas específicos para determinadas zonas consideradas vulnerables.

- Directiva 92/43, de conservación de hábitats naturales y fauna y flora silvestre, sobre medidas a tomar en las llamadas zonas especiales de conservación y para proteger las especies vegetales y de fauna silvestre contempladas en la Directiva.

- **Salud pública:** cuestiones fitosanitarias y cuestiones veterinarias como las sustancias hormonales en el ganado.

- **Sanidad animal:** identificación y registro de animales, notificación de enfermedades.

- **Bienestar animal.**

Hay que decir que la propuesta inicial de la Comisión incluía 38 normas, referidas incluso al ámbito de la seguridad laboral. La mayoría de los Estados Miembros eran partidarios de reducir su número, que se consideraba demasiado amplio, y se mandaron a la Comisión las propuestas de cada uno, en cuanto a las normas que debían exigirse para el cobro de las ayudas. Hubo consenso en que debían figurar sólo aquellas cuya responsabilidad era directamente atribuible al agricultor.

Además, y tal como también pedíamos las delegaciones, la implantación de este listado va a ser de forma progresiva, comenzando por ciertos capítulos a partir del 1 de enero de 2005, a los que se añaden otros el 1 de enero de 2006, haciéndose obligatorio en su totalidad a partir del 1 de enero de 2007.

La Comisión hará una evaluación sobre el funcionamiento de todo este sistema y no se descarta la posibilidad de que, en el futuro, quiera incluir alguna norma más en este Anexo III.

En el Anexo IV del Reglamento horizontal figuran las denominadas "buenas condiciones agrarias y medioambientales", y en él se recogen una serie de cuestiones ambientales sobre las que debe regularse, y a modo orientativo, una serie de principios básicos que deben regularse en cada una de esas cuestiones. Así tenemos:

- LA EROSION, contra la que habrá que proteger el suelo con normas sobre la cobertura mínima del suelo, las terrazas de retención y ordenación mínima de la tierra que refleje las condiciones específicas del lugar.

- LA MATERIA ORGANICA DEL SUELO, que habrá que mantenerla mediante prácticas oportunas,

para lo que se dictarán normas sobre rotación de cultivos, en su caso y sobre gestión de rastrojos.

- LA ESTRUCTURA DEL SUELO, que habrá de mantenerse con medidas adecuadas, regulando la utilización de maquinaria pesada.

- EL NIVEL MINIMO DE MANTENIMIENTO, que habrá que garantizarlo impidiendo el deterioro de los hábitats, mediante normativa relativa a niveles mínimos de carga ganadera, protección de pastos permanentes, mantenimiento de las peculiaridades topográficas o prevención de la vegetación indeseable.

Con estos principios básicos, serán los Estados Miembros los que deberán después desarrollar la normativa relativa a esos principios básicos en función de sus particularidades medio ambientales.

#### Sistema de Control

Otra novedad es el sistema de control de la condicionalidad. Ahora serán los Organismos Pagadores los que, a través del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) y previamente al pago de la ayuda, deberán asegurarse de que las explotaciones cumplen con toda la normativa aplicable. Las sanciones por incumplimiento pueden llegar hasta la exclusión del total de la ayuda.

Hasta ahora este SIGC se utilizaba para comprobar que las tierras por las que se solicitaba una ayuda eran efectivamente subvencionables, a través de comprobaciones "in situ" y telemáticas de los cultivos.

Ahora se trata de un "control integrado", en palabras de la Comisión, de forma que por medio del SIGC se ha de controlar la subvencionalidad y la condicionalidad, con una perspectiva completa de los resultados de los controles.

Hay que decir que la mayoría de los EEMM, entre ellos España, nos opusimos a que el control de la condicionalidad se realizara a través del SIGC. Nosotros en todo el proceso de negociación, partiendo de la base de que esta normativa es competencia de otras autoridades, distintas a los organismos pagadores, abogamos por que los controles los realizaran las autoridades competentes y especializadas en cada materia, según su propio análisis de riesgos. Después, estas autoridades comunicarían a los Organismos pagadores el listado de infractores, tal y como ya se hace en las primas ganaderas. Nos parecía que el

Ministerio de Agricultura no debía imponer un listado de explotaciones a controlar a las autoridades, por ejemplo, de Medio Ambiente o Salud Pública, además de que el sistema parecía bastante complicado.

Sin embargo, la Comisión siempre ha manifestado la importancia de la condicionalidad y de un control riguroso de su cumplimiento en las explotaciones previo al pago de la ayuda. Pensaban que esto no podía dejarse al sistema de control que actualmente establece cada una de esas Directivas y Reglamentos, y que no siempre se lleva a cabo con la rigurosidad que sería deseable.

Además, en un principio estaba previsto, como única opción, un desacoplamiento total de las ayudas, en el que se subvenciona al agricultor dejándole libertad total de producir o no, por lo que un control riguroso de todas estas exigencias cobra un nuevo y crucial significado de cara a legitimar esas ayudas ante la opinión pública.

La Comisión, tras numerosas deliberaciones, ha ideado un sistema para llevar a cabo este control de la condicionalidad, que explicamos a continuación.

Actualmente en el SIGC se realiza una tasa media del control del 5%, que se seguiría aplicando, primero al control de la subvencionalidad y, como base para un posterior análisis de riesgos, al control de la condicionalidad de todos los pagos directos.

Para el control de la condicionalidad, podría aplicarse el siguiente procedimiento, que permita a los Estados Miembros flexibilidad en el sistema:

1. Se transmite a los distintos organismos de control especializados el listado de explotaciones previamente seleccionadas (es decir, ese 5% elegido en el control de la subvencionalidad).

2. Entonces, cada uno de esos organismos especializados puede elegir entre dos opciones, o, en su caso, una combinación de ambas:

OPCION 1: El órgano de control especializado realiza su propio análisis de riesgos sobre el listado del SIGC y elige al menos un 20% del listado, sobre el que aplica el control de la normativa de su competencia. Esto equivale a una tasa de control del 1% del total de explotaciones.

OPCION 2: El organismo especializado realiza su propio análisis de riesgos, del cual saldrá una lista de explotaciones a controlar. Debe asegurarse después

que en ese listado hay un 1% de explotaciones que reciben ayudas directas de la PAC.

3. Para garantizar un uso lo más eficaz posible de las capacidades de control, estos organismos especializados pueden decidir llegar a la tasa del 1% de los beneficiarios de ayuda directa de la siguiente forma:

- Si el análisis de riesgos normal del organismo de control a nivel de explotación agraria concluye que los no beneficiarios de ayuda directa presentan un riesgo mayor que los beneficiarios, se podrán sustituir unos por otros en el listado a controlar, siempre que lo anterior pueda demostrarse.
- El control podría llevarse a cabo a nivel de empresas (mataderos, abastecedores, etc.) si resulta más eficaz, pero siempre que nos aseguremos que se cubran mediante ese control, de forma indirecta, ese 1% de beneficiarios de ayudas PAC.
- Para los requisitos en los que ya exista una tasa de control comunitaria (como identificación y registro de animales), se aplicará dicha tasa.
- En ambas opciones, los informes de control, que deberán contener una evaluación de la gravedad del posible incumplimiento, deberán remitirse al organismo pagador para la aplicación de sanciones.

#### Modulación

La modulación de las ayudas prevista de forma voluntaria en la Agenda 2000 pasa a ser obligato-

ria con esta nueva reforma, reduciéndose todos los pagos directos de la PAC de forma progresiva hasta alcanzar un 5%, y destinándose una parte de este importe a las medidas de Desarrollo Rural.

En este segundo pilar se instrumentan, además, nuevas medidas, y que, igual que la condicionalidad, tienen como objetivo final el potenciar la seguridad alimentaria, la sanidad y bienestar animal y la protección del medio ambiente. Son:

- Ayudas para el cumplimiento de las normas:
  - ayudas temporales y decrecientes para las inversiones en las explotaciones dirigidas a cumplir con la normativa en los capítulos ya mencionados.
  - ayudas para el pago de los servicios el asesoramiento a las explotaciones.
- Incentivos en pro de la calidad:
  - ayudas para los agricultores que se adhieran a sistemas de mejora de la calidad, como son las denominaciones de origen, indicaciones geográficas, etc.
  - Ayudas para la promoción e información al consumidor.
- Ayudas para los ganaderos y agricultores que contraigan compromisos agroambientales o de mejora del bienestar animal.

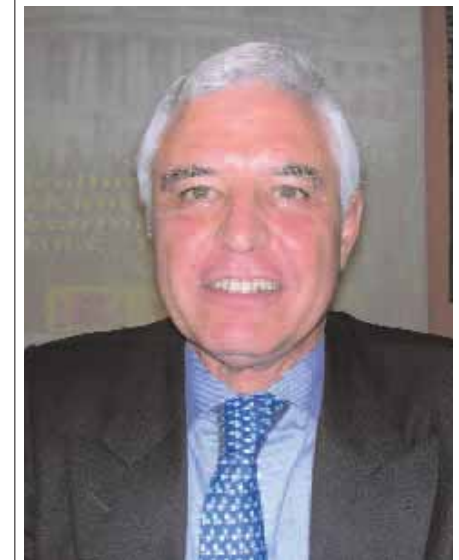
**MODIFICACIÓN DEL  
REGLAMENTO (CE) N°  
1257/1999 SOBRE LA AYUDA  
AL DESARROLLO RURAL**

**ILMO. SR. D. FRANCISCO  
MONTERO LABERTI**

SUBDIRECTOR GENERAL DE APOYO A LA AGRICULTURA  
MULTIFUNCIONAL

Dirección General de Desarrollo Rural

MINISTERIO DE AGRICULTURA,  
PESCA Y ALIMENTACIÓN



La Agenda 2000 significó un importante impulso a los cambios introducidos en 1992 respecto de las reglas del juego para los agricultores y ganaderos. Las modificaciones de los fondos estructurales alcanzaron de lleno el desarrollo rural, dando lugar a un único Reglamento, el 1257/99, que englobaba la práctica totalidad de acciones en este ámbito. Ahora nos encontramos ante una nueva situación, pues impera la adaptación a los acontecimientos.

La reforma de la PAC, aprobada por el Consejo de Ministros de finales de junio de este año, se encamina hacia un objetivo concreto: Consecución de un modelo agrícola sostenible para Europa.

La reforma obedece al compromiso de la Comisión a presentar una revisión a medio plazo del periodo de programación 2000/2006, recoge las obligaciones derivadas de las cumbres de Berlín, Gotemburgo y Bruselas y, además, encaja en el marco presupuestario establecido en el horizonte 2013 para una UE de 25 miembros.

Según los textos comunitarios, la Política Agraria diseñada en esta reforma es moderna, será eficaz y responde, al mismo tiempo, al interés a largo plazo de los empresarios agrarios y a las demandas y realidades de la sociedad europea.

Se emprende un camino que muchas voces venían solicitando reiteradamente: el de recompensar a los agricultores por los servicios que prestan a la sociedad, en lugar de conceder ayudas indiscriminadas a los productos. Mediante las nuevas medidas, la reforma podrá contribuir a estabilizar las rentas de los agricultores y a la apertura a la diversificación de las empresas agrarias, incluido un desarrollo más intenso de la producción agraria no alimentaria

Asimismo, la reforma representa la respuesta del Consejo de Ministros a las demandas de los ciudadanos europeos respecto a la salubridad de los alimentos, los métodos de producción mayor calidad, de éstos, las maneras de producir más respetuosas con el medio ambiente y con la salud animal, el mantenimiento de las poblaciones en las zonas rurales y, como consecuencia, el cuidado y preservación de éstas.

Por otra parte, se ha intentado dar un mensaje a los socios comerciales europeos, particularmente a los países en vía de desarrollo, puesto que las medidas preconizadas se alejan del apoyo agrícola al mercado e intentan un equilibrio razonable entre la producción europea y una mayor apertura de sus mercados. Desde este punto de vista la reforma es



la contribución de Europa al programa de DOHA para el desarrollo y señala el mandato de negociación de la Comisión en la ronda de la OMC (Canclón).

Los elementos clave de la reforma son:

- Un pago único por explotación, independiente de la producción

- Este pago se vincula al respeto de normas medioambientales, de seguridad alimentaria, zoonos, fitosanitarias y de bienestar de los animales, así como al mantenimiento de todas las tierras (se siembran / o no) en buenas condiciones agrícolas y medioambientales.

- Una política reforzada en cuanto al desarrollo rural, con una mayor aportación financiera de la UE y nuevas medidas relativas al medio ambiente, la calidad, el bienestar de los animales y de apoyo a los agricultores para que cumpla las normas establecidas.

- Una reducción en los pagos directos (modulación), cuyos importes se destinarán a financiar las nuevas medidas indicadas en el punto anterior.

- Las reducciones en los pagos únicamente afectan a las explotaciones de mayor tamaño, es decir, aquellas que reciben ayudas superiores a los 5.000 anuales.

- Un mecanismo de disciplina financiera para garantizar que no se rebase el presupuesto agrario programado hasta el 2013.

- Una serie de revisiones de las reglas vigentes en los diversos sectores, lo que significa cambios importantes en los reglamentos de las Organizaciones Comunes de Mercado.

Todo lo anterior ha cristalizado en lo que, según algunos, representa una verdadera revolución de la PAC y, según otros, una evolución hacia lo que podríamos considerar una meta: el equilibrio real entre los llamados dos pilares de la PAC, que, como saben, son la política de mercados y la política de desarrollo rural.

En este camino se enmarca la modificación del Reglamento 1257/99 sobre la ayuda al desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, que, a continuación, paso a comentar siguiendo el orden establecido en el texto actual:

## I. Instalación de jóvenes agricultores

I.1. Se aumentan los porcentajes de inversión subvencionable en cinco puntos porcentuales sobre los actualmente establecidos (45% y 55% según se trate o no de zona desfavorecida) para los jóvenes agricultores, cuando realicen las inversiones correspondientes a su instalación. Estas ayudas se podrán recibir durante un período de cinco años con posterioridad a la fecha de la instalación, ampliándose hasta los 45 años, la edad para percibirlos.

I.2. Se introduce la posibilidad de conceder una ayuda de hasta 30.000 para la instalación y 30.000 para bonificación de intereses a los jóvenes agricultores que, al mismo tiempo que se instalen, utilicen los servicios de asesoramiento durante un período de 3 años. Hasta ahora, el máximo de ayuda eran 25.000 para la prima de instalación y otros 25.000 para la bonificación de intereses.

## II. Zonas desfavorecidas

II.1. Se aumenta hasta 250 la cantidad media máxima por hectárea de superficie agraria, a conceder, en caso debidamente justificado, a los beneficiarios de las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas (hasta ahora el importe máximo era de 200 /ha).

II.2. Las Indemnizaciones Compensatorias para zonas con limitaciones medioambientales, se harán extensivas a los territorios afectados por las directivas 79/409 (protección de aves) y 92/43 (protección de hábitats). Esto supone proporcionar una ayuda directa a aquellas explotaciones que se encuentren dentro de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, con un máximo de 200 /ha de tierra agraria, pudiendo llegar hasta los 500 cuando se impongan nuevas restricciones. Esta última ayuda se concederá de manera decreciente por un periodo no superior a cinco años.

## III. Capítulo de cumplimiento de normas

III.1. Se introducen dos ayudas dirigidas a posibilitar que los agricultores cumplan las normas comunitarias en materia de salubridad de alimentos, sanidad vegetal y animal, bienestar de los animales, medioambiente y seguridad en el trabajo. Estas normas pueden ser de nueva introducción, que deberán transponerse a las legislaciones de los Estados miembros, o también referirse a Directivas ya transpuestas, pero sin aplicar totalmente en las legislaciones nacionales.

Los dos tipos de apoyos son:

a) ayudas a tanto alzado, de 5 años de duración y decrecientes para facilitar a los agricultores y ganaderos el cumplimiento de las normas, con un máximo de 10.000 por explotación y

b) ayudas a la utilización de los servicios de asesoramiento que se contraten para el cumplimiento de dichas normas. Se concederá una cantidad fija por explotación que contribuya a cubrir los gastos originados por dichos servicios, con un máximo del 80 % del importe subvencionable que se fija en 1.500 por servicio.

## IV. Medidas Agroambientales y bienestar animal

IV.1. En el capítulo actual del Reglamento que trata sobre Medidas Agroambientales se introduce la posibilidad de conceder ayudas a las acciones o inversiones dirigidas a acrecentar el bienestar animal. El tratamiento de estas medidas será idéntico a las actuales medidas agroambientales, por tanto los posibles beneficiarios deberán adquirir los correspondientes compromisos y mantenerlos durante 5 años. Las exigencias de las nuevas medidas serán superiores a la simple aplicación de buenas prácticas en materia de cría y manejo del ganado. El máximo de ayuda será de 500 por Unidad de Ganado Mayor.

## V. Nuevo capítulo: Calidad Alimentaria

La calidad alimentaria se fomentará mediante la institución de nuevas ayudas que incentiven a los agricultores a:

V.1. Participar en sistemas de certificación de calidad. Esta participación es voluntaria y se podrá conceder a productos específicos, productos acogidos a denominaciones de origen, indicaciones geográficas, etc. La ayuda se mantendrá durante cinco años y el importe máximo por explotación será de 3.000 .

V.2. Formar agrupaciones que realicen actividades de promoción y divulgación de las bondades de los productos sometidos a los sistemas de certificación de calidad contemplados anteriormente. El importe máximo se limitará al 70 % del importe subvencionable de la acción.

## VI: Mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas

En la mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas, cuando las inversiones

de las empresas se destinen al cumplimiento de normas, se podrán conceder ayudas para este fin. Asimismo, para las pequeñas unidades de transformación se podrá autorizar un periodo de gracia (5 años) para solventar los problemas específicos relativos al cumplimiento de dichas normas.

## VII: Silvicultura

VII.1. Se añaden los montes propiedad del Estado como beneficiarios de subvenciones a las actuaciones que mejoren sus valores ecológicos y sociales, pero no económicos. Esta medida supondrá continuar recibiendo financiación para los trabajos que se vienen realizando en montes públicos y consorciados consistentes en: mejoras forestales; silvicultura preventiva; adecuaciones recreativas; restauraciones de la cubierta vegetal; construcción de caminos; restauraciones hidrológicas, etc.

VII.2. En las ayudas a la forestación de tierras agrarias, se podrán conceder ayudas de plantación, mantenimiento y pérdidas de renta para aquellas forestaciones que se realicen en terrenos de propiedad pública y estén explotadas (arrendadas) por agricultores.

## VIII. Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales

Se incluye, dentro del actual artículo 33, una nueva línea de ayuda cofinanciable para atender los gastos de gestión y funcionamiento de las asociaciones que llevan a cabo programas comarcales de Desarrollo Rural. Para España esta novedad supone:

- Dar cobertura reglamentaria a la cofinanciación de los gastos de gestión de los Grupos de Acción Local de los Programas Proder, situados en regiones de fuera de Objetivo 1, que hasta ahora se atienden con aportaciones nacionales.

- Completar, consolidar y clarificar la base reglamentaria para la cofinanciación de dichos gastos de gestión para Grupos Proder en las regiones de Objetivo 1, que actualmente se consideraban gastos de asistencia técnica.

- Dar seguridad de cofinanciación, en el próximo periodo de programación, para los gastos de gestión de los Grupos de Acción Local, actualmente atendidos desde la iniciativa LEADER PLUS.

Otros cambios de carácter general dignos de señalar, son los siguientes:

- En cuanto a las disposiciones financieras, la contribución de la UE, es decir del FEOGA, para las medidas previstas en el capítulo de Medidas Agroambientales y Bienestar Animal, podrá elevarse hasta el 85 % en zonas de Objetivo I y hasta el 60 % en las demás zonas.

- Atendiendo a la petición de varios Estados

miembros, entre ellos España, la comisión Europea ha retirado de su propuesta inicial la derogación del Reglamento (CE) N° 2826/2000, que permitirá continuar con la promoción genérica, dentro de nuestro territorio, de sectores con producciones elevadas o bien sectores en crisis, como: frutas y hortalizas, carne, leche, vino, aceite de oliva y flores.

## LA PRESERVACIÓN MEDIOAMBIENTAL COMO PARTE FUNDAMENTAL DE LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA

**ILMA. SRA. D<sup>a</sup>. LOURDES VILADOMIU**

CATEDRÁTICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE BARCELONA



### Razones del interés actual de la multifuncionalidad de la agricultura

En la última década el concepto de multifuncionalidad agraria ha estado presente en multitud de foros agrarios, ya fuera en ocasión de la revisión de las políticas agrarias, de las negociaciones comerciales internacionales o de la búsqueda de nuevas formas de desarrollo rural.

La multifuncionalidad agraria es tan antigua como la propia agricultura, pero se redescubre en mi opinión bajo la influencia de tres parámetros.

En primer lugar, por la necesidad de enfatizar la especificidad de la agricultura en el marco de las negociaciones comerciales internacionales, y reclamar por tanto una cierta excepción agraria. Bajo este planteamiento surgió el llamado grupo de amigos de la multifuncionalidad que incluye además de la UE a Japón, Noruega, Suiza entre otros países. En la reciente reunión de la Organización Mundial de Comercio de Cancún este grupo ha estado poco activo pero anteriormente llegó a tener un protagonismo significativo.

En segundo lugar, por la necesidad de justificar y legitimar el apoyo directo a los agricultores, es decir explicar al resto de la sociedad la existencia de ayu-

das directas y muy especialmente en la medida en que se desacoplan o desvinculan tanto de la producción como de los factores de producción.

En tercer lugar por la creciente demanda de "mundo rural" lo que ha comportado una mayor sensibilidad hacia la preservación medioambiental del campo, el mantenimiento de la vida rural, etc. y a la aparición de organizaciones de defensa de estos valores.

### Las funciones de la agricultura

La multifuncionalidad agraria supone reconocer que la actividad agraria no sólo proporciona alimentos sino que realiza también otras funciones. Básicamente estas funciones pueden agruparse en una *función agraria*, una *función medioambiental*, una *función político estratégica* y una *función rural*. Pero el concepto de multifuncionalidad se está manifestando con capacidad de ampliarse y ajustarse a los diferentes contextos de las agriculturas incorporándose nuevas funciones.

La función agraria es la única que tiene una retribución directa en el mercado, es por tanto la función económica de la agricultura. Asimismo, la agricultura

ha sido y continua siendo en muchas zonas rurales una actividad fundamental en la generación de empleo directo e indirecto, contribuyendo de forma destacada al mantenimiento de la población. La agricultura tiene por tanto una función rural. Por otro lado, la agricultura europea utiliza aproximadamente el 50% del suelo y tiene un papel fundamental en la preservación del medio natural. La función política estratégica supone reconocer la importancia de la seguridad alimentaria, tanto en términos de autoabastecimiento como de garantía o calidad alimentaria.

En mi exposición voy a hacer referencia principalmente a la función agraria o económica y a la función medioambiental y sólo marginalmente al resto de funciones.

### Caracterización de la función agraria y la función ambiental

La función ambiental se presenta en la práctica asociada a la producción agraria, presentando las características propias de la producción conjunta, es decir todo cultivo afecta al medio ambiente, con impacto en el paisaje, en la biodiversidad etc. En esta asociación la función agraria se comporta como bien privado en donde existe una valoración en el mercado, mientras que la función medio ambiental tiene características de bien público en donde los principios de exclusividad y de rivalidad no operan. Además las funciones agraria y ambiental presentan muy a menudo economías de gama, es decir resulta más económico su producción conjunta que si estas se realizan en dos empresas independientes, es decir es menos rentable dedicar una empresa a la producción de paisaje en zonas donde el bosque está avanzando y otra a la producción de alimentos que la producción agraria se realice en dicha zona abriendo en consecuencia el paisaje.

### La separación entre la función agraria y la función medioambiental

La función agraria y la función ambiental se tienden a tratar de forma separada, aunque en la realidad se presentan conjuntamente. Esta separación ha estado presente a todos los niveles, incluyendo la intervención pública, y ha sido compartida ampliamente por la mayoría de los países.

La preservación medioambiental fue durante mucho tiempo sinónimo de parques nacionales, de espacios protegidos en los que se pensaba que debía evitarse toda actividad agraria o toda actividad económica.

La función agraria era intervenida a partir de la política agraria y esta se basaba en la estabilización de los mercados, en el apoyo a la modernización de las explotaciones, aumento de la producción y de la productividad, etc. Esta intervención a cargo de las autoridades agrarias se ha venido realizando con total independencia de sus repercusiones sobre la preservación ambiental.

Por el contrario, la política de conservación medioambiental a menudo se gestionaba por autoridades ambientales o de otros departamentos ajenos a los temas agrarios.

En las dos últimas décadas se ha ido produciendo un cambio de planteamiento. Los espacios protegidos cuyo máximo exponente fueron los parques nacionales se complementaron con otras formas de protección en donde se buscan formas de compatibilización de la agricultura con la conservación (parques naturales, etc.). Paralelamente se han ido planteando formas de producción englobadas en lo que se ha venido a llamar la "agricultura sostenible", con métodos más respetuosos con el medio.

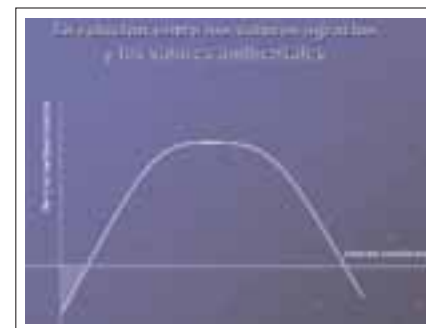
Con todo aún existe una concepción muy extendida de que agricultura y preservación son ámbitos difíciles de compatibilizar e incluso contrapuestos y que el desarrollo sostenible en agricultura es más un eslogan que una práctica generalizable.

### La relación entre los valores agrarios y los valores ambientales

La relación entre la función económica y la función medioambiental de la agricultura es compleja y no está demasiado estudiada. Sabemos que no es uniforme en diferentes contextos agrarios y geográficos. Además es dependiente de los indicadores ambientales utilizados y el comportamiento de las variables ambientales no tiene porque comportarse conjuntamente, e incluso podemos imaginar comportamientos contradictorios, por ejemplo resultados positivos en términos paisajísticos y negativos en cuanto a biodiversidad. En consecuencia según cual sea la variable ambiental que se considere tenemos una relación u otra con la producción agraria. En algunos casos la sola existencia de la producción agraria garantiza beneficios ambientales. El ejemplo típico es el del cultivo de arroz y el control de las inundaciones, ya que la construcción de diques necesarios para el cultivo tiene un impacto positivo sobre el control y en el conjunto del medioambiente. Pero en la mayoría de los casos nos encontramos con una relación variable, en don-

de una ampliación e intensificación de la agricultura no supone beneficios ambientales proporcionales, sino que a partir de un cierto punto estos decrecen hasta incluso volverse negativos.

Voy a limitarme a discutir el impacto del sistema cerealístico extensivo propio del centro de España. Este sistema viene representado en la figura nº 1, en donde podemos apreciar que su desaparición no es neutra para el medioambiente y que su intensificación acaba ocasionando costes.



En la figura nº 2 se aprecia con más detalle el impacto del abandono. Entendemos por abandono la desaparición de la función económica motivada por la agricultura sin su sustitución por otro uso. En el caso de abandono tenemos un valor ambiental negativo, ya sea en términos de biodiversidad, de limitación de riesgos de incendio, etc.

En la mayor parte de zonas españolas con agriculturas poco competitivas se cumplen los principios del abandono antes indicado, en el sentido de su impacto negativo en términos ambientales. En estas



zonas cuando la agricultura desaparece, el paisaje se deteriora, muchas especies animales y especialmente pájaros se encuentran faltos de alimentos, los riesgos de incendios aumentan, etc.

La desaparición de la actividad agraria sin alternativa no es neutra, sino que comporta valores ambientales y de conservación negativos. Es importante remarcar este aspecto que muchas veces se ha olvidado.

Este elemento adquiere especial relevancia cuando se considera la situación de la agricultura en zonas marginales y su posible futuro. La marginalización de la actividad agraria, es decir la pérdida de su función económica tiene un impacto ambiental negativo que no debe menospreciarse. En un proyecto europeo que estamos realizando en la Universidad Autónoma de Barcelona y para el cual el Ministerio de Agricultura organizó una sesión de trabajo estamos estudiando el alcance y repercusiones de la multifuncionalidad en zonas afectadas por la marginalización agraria.

Pero también es cierto que la relación entre la función agraria y la función económica no siguen una misma trayectoria, es decir que a partir de cierto punto cualquier intensificación de la agricultura con mayor valor económico supone una pérdida de los valores medioambientales.

El gráfico nº 1 nos indica por consiguiente dos elementos a destacar. De un lado, el abandono o la pérdida de la actividad agraria tiene un impacto negativo sobre el medio ambiente y en segundo lugar, existen niveles de producción en donde se ajustan más adecuadamente las funciones agrarias y ambientales.

### Los sistemas productivos tienen diferentes valores medioambientales

La forma en que se realiza la producción agraria no sólo proporciona resultados diferentes en términos económicos, consecuencia de la productividad y de los costes, sino que también proporciona valores ambientales diversos.

Los estudios disponibles permiten marcar a grandes líneas diferentes niveles de bondad ambiental de los sistemas productivos hoy en práctica.

Los sistemas extensivos presentan mayor bondad ambiental y más cuando se acompañan de aprovechamiento ganadero de los subproductos.



La dehesa es en este sentido uno de los sistemas productivos que presenta mayores valores ambientales.

Por el contrario los sistemas intensivos muy especializados son los que tienen menor valor medioambiental, pudiendo incluso presentar valores negativos. El interés de las granjas de cerdo o de los invernaderos se sitúa principalmente en la "función rural", por la capacidad de generar empleo.

El impacto medioambiental positivo, es decir la función ambiental, no es compartido por toda la agricultura. Solo ciertos sistemas o formas de producción proporcionan valores ambientales destacables y en general muchos de estos sistemas obtienen resultados económicos muy mediocres y son los que están más expuestos a la marginalización.

#### Los programas agroambientales: tratamiento conjunto de la función agraria y ambiental

Los programas agroambientales estrenados en España en la primera mitad de los noventa representan un cambio muy importante en la consideración de la multifuncionalidad y de la función medioambiental de la actividad agraria.

Las medidas agroambientales son, por lo menos en el plano teórico, la forma de intervención más adecuada para compatibilizar la función agraria con la función ambiental, ya que permiten buscar las formas de producción óptimas para maximizar ambas funciones. Situándonos sobre la curva del gráfico nº 1, un programa agroambiental bien definido debería promover una forma de producción próxima a los puntos más elevados de la curva.

Con todo la experiencia demuestra que nos es fácil definir estos puntos y desarrollar programas que tengan costes de transacción aceptables.

Sin embargo, los programas agroambientales son fundamentales para encontrar formas diferenciadas de apoyo a la agricultura teniendo en cuenta su función ambiental, pero aprovechando las economías de gama que proporciona la producción conjunta. Son asimismo un instrumento con una gran potencialidad para mantener sistemas productivos en riesgo de marginalización o poco competitivos.

#### Multifuncionalidad y reforma actual de la PAC

El término expreso de multifuncionalidad no está presente en los textos de la reciente reforma de la PAC. Además las ayudas directas no se han vinculado directamente con ningún factor de las otras funciones de la agricultura (empleo, compromisos ambientales...) como había sido propuesto por algunos grupos de presión ante la reforma.

Con todo la nueva PAC va concediendo lentamente creciente importancia al desarrollo rural y a la eco-condicionalidad, elementos estos que vienen a enfatizar las otras funciones de la agricultura.

Pero al mismo tiempo la PAC actual se ve obligada a buscar elementos de justificación social a su sistema de ayudas directas y tiene en la multifuncionalidad un elemento fundamental de legitimidad.

## 6.

## COLOQUIO SOBRE EL SEGUNDO GRUPO DE PONENCIAS



---

**SR. D. JORGE GARBISU BUESA**

---

*ASESOR TÉCNICO DEL CONSEJERO*

---

*CONSEJERÍA DE AGRICULTURA*

---

*GOBIERNO DEL PAÍS VASCO*

---

Discrepo abiertamente de la afirmación relativa a que la protección ambiental, forma parte de un objetivo prioritario de la reciente reforma de la política agraria, al hilo de lo que ha expuesto durante su intervención Lourdes Viladomiu. No obstante, hay que reconocer que esta reforma sí se acerca más a la protección ambiental de lo que lo hizo la Agenda 2000 en su día, puesto que introduce la eco-condicionalidad para todos los sectores agrarios.

Por lo que se refiere al segundo argumento, relativo a que se incrementa el segundo pilar a través de la modulación, factor que concentra el verdadero esfuerzo presupuestario para el medio ambiente, así como otras medidas, como los propios pagos desacoplados, que inciden en una menor intensificación de la actividad, en mi opinión, el objetivo prioritario de esta reforma, tal y como lo ha comentado el Sr. Anaya, es la preparación de las negociaciones con la OMC. Sin entrar en esta cuestión, a medio plazo la disminución progresiva del gasto agrario y la eco-condicionalidad no se introducen per sé, sino como condición a introducir los pagos desacoplados, barrera clave de la reforma. Por otro lado, la eco-condicionalidad, como también ha señalado el Sr. Anaya, es de muy difícil control, puesto que intervienen varios departamentos administrativos, y los que trabajamos en la Administración sabemos que la coordinación es difícilísima, de manera que al final, ese sistema mixto que han otorgado supone que el control verdadero de las explotaciones sea mínimo.

También en relación con el segundo pilar, recuerdo cuando el Sr. Fischler presentó, en junio de 2002, la Reforma siendo su gran argumento el segundo pilar, si bien el segundo pilar ha quedado muy descafeinado, puesto que la modulación se ha reducido muchísimo. El Sr. Valls señalaba que en España se iban a incrementar en un 25% aproximadamente los fondos, pero sí se racionaliza este dato en los distintos programas de desarrollo se da la incongruencia de que las zonas más marginales ambientalmente, o bien las de mayor valor medio ambiental, llegamos a la conclusión de que esa modulación va a ser tan mínima que difícilmente vamos a disponer de capacidad presupuestaria para hacer frente a todas las medidas que se incluyen en el paquete del segundo pilar. De manera que no vamos a tener fondos ni para calidad, ni para potenciar las medidas ambientales.

Con esto creo que ha quedado claro que en ningún caso la protección ambiental es un objetivo prioritario de la reforma de la PAC. Porque si de verdad hubiese querido incidir en la protección del medio ambiente, tal y como ha insinuado Lourdes, se debería de haber hecho desde los apoyos del primer pilar, donde se encuentran el 90% de los fondos, que son los que verdaderamente mueven al agricultor a cambiar de actividad. En este momento si tomamos el ejemplo de dos explotaciones ganaderas exactamente iguales en cuanto a sus dimensiones, por ejemplo, en la que en una de ellas se hace una gestión excelente de purines, mientras que en la otra simplemente se dedican al ganado, las dos están cobrando la misma ayuda. Esto es lo que deslegitima el cobro de las ayudas procedentes de la PAC, ya que al final seguirán cobrando las grandes ayudas de la nueva PAC esas explotaciones que se encontraban en el lado derecho de la curva, y que tendrán acceso al 85% de los fondos, siendo las más intensivas y las que más daño ambiental han hecho y seguirán haciendo.

---

**ILMA. SRA. D<sup>a</sup>. LOURDES VILADOMIU**

---

*CATEDRÁTICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA*

Creo no haber explicado bien una de las partes de mi intervención, puesto que no creo, en ningún caso, que la actual reforma de la PAC contemplara entre sus objetivos prioritarios la protección ambiental. Lo que quería transmitir es que si la PAC no encuentra su justificación en estos ámbitos, es terriblemente frágil, no se entiende socialmente y tiene los días contados.

Evidentemente, creo que lo que se ha hecho en esta reforma ha sido lo posible, es decir, repartir el presupuesto de la forma más fácil posible, cumplir con la OMC e introducir mecanismos de flexibilidad a nivel de Estado miembro para que cada país pueda hacer sus ajustes. A pesar de todo, creo que en esta cuestión tendríamos mucho que discutir, ya que a mí, personalmente, no me entusiasma demasiado esta reforma.

---

**SR. D. JOSÉ ALFONSO ANAYA TURRIENTES**

---

*SUBDIRECTOR GENERAL DE APOYO Y COORDINACIÓN*

---

*SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN*

---

*MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN*

---

Ya he señalado que el pilar de la reforma eran las negociaciones de la OMC. Pero casi todas las reformas de la Unión Europea se han encaminado a

adaptar las cosas a la situación presente, para quedar prácticamente en las mismas condiciones. Es decir, que podemos decir que esta vez hemos logrado avanzar, si bien aún queda mucho camino por recorrer ya que aún no hay ningún país de la Unión Europea que disponga de un Código de Buenas Prácticas Agrarias, lo que es fundamental si pretendemos exigir a todo agricultor que cobre ayudas que cumpla con ese Código de Buenas Prácticas agraria, de manera que supone un paso importante y decisivo.

En cuanto al tema del reparto de los fondos, se trata de una cuestión muy difícil, porque para reparar dinero que ya está asignado hay que quitárselo a uno para dárselo a otro. Y si bien ha existido una cierta solidaridad, más pequeña que la inicialmente prevista, el reparto de esa parte de la modulación se hará en base a la población agraria, a la superficie agraria y al índice de prosperidad relativo. Esto ha tenido sus matizaciones, puesto que si se hace un reparto nacional y no se regionaliza, el que no disponga de modulación, porque las explotaciones sean pequeñas, por ejemplo, no tendrá ninguna disposición financiera para abordar los nuevos programas de desarrollo rural. En definitiva, siempre que se hace un reparto que ya está previamente asignado, es imposible hacerlo si no es quitando a unos para darles a otros, y esta es la imposibilidad de la agricultura funcional. Lo lógico sería que se retribuyeran los elementos de la multifuncionalidad, el empleo, la ocupación del territorio, el paisaje,... pero partimos de la premisa de que el dinero ya está repartido en función de unos rendimientos históricos. Por lo tanto se puede empezar por asimilar una modulación del 5%, para repartirla con otros criterios, y tal vez en el futuro pasemos de ese 5% a un 10 o a un 15%, para repartir con otros criterios. Pero la verdad es que una hipótesis muy difícil y desgraciadamente la política hay que hacerla a base de cosas verosímiles.

Creo que, independientemente de que no se hable de multifuncionalidad, lo que sí es cierto es se habla de medio ambiente. Cuando se hace referencia a la necesidad de conseguir que todos los agricultores que reciben ayudas de la PAC respeten un código de buenas prácticas agrícolas, esto supone un paso adelante importante en la integración de la variable ambiental en el sector agrario. Muchas veces hay que buscar el equilibrio entre lo posible y lo deseable, pero yo creo que esta reforma independientemente del motivo que la originó, plantea un reparto de los fondos en función de la retribución de la multifuncionalidad.

---

**SR. D. JORDI PEIX MASSIP**

---

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

GENERALITAT DE CATALUNYA

---

Estoy de acuerdo con el diagnóstico del Sr. Garbisa y con el pragmatismo del Sr. Anaya, ya que es la realidad; a mí me toca explicar la PAC en Cataluña y empiezo con una cita de Lampedusa "Para que todo se mantenga como está, hay que cambiarlo todo".

Se ha otorgado un arma a los Estados, ya que pueden recortar las ayudas en un 10% para desarrollar programas de calidad. En este sentido, ¿España hará programas de calidad?. Y en cuanto a la exposición de Lourdes Viladomiu, me gustaría que bajase la curva que comentaba durante su intervención, puesto que si no hay agricultores, la naturaleza no tiene ningún futuro. En Cataluña importamos agricultores, ya que necesitamos de su trabajo, de manera que veo lógico el que se baje la curva ya que la agricultura también favorece el medio ambiente.

---

**ILMO. SR. D. JOSÉ ALFONSO ANAYA  
TURRIENTES**

---

SUBDIRECTOR GENERAL DE APOYO Y COORDINACIÓN

SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

---

Antes de que conteste Lourdes quisiera hacer dos puntualizaciones. Yo también empezaré la explicación de la PAC afirmando que para cambiar las cosas hay que dejarlo todo como está. Evidentemente, la Política Agrícola Común es una política de apoyo al sector agrario y para garantizar ese apoyo al sector agrario hay que cambiar algunas cosas.

Dicho eso, y por lo que se refiere al tema de la modulación, hay cuadros en los que se establece la cantidad destinada a cada país. Esos cuadros están elaborados sobre las ayudas directas, y lo que puede retornar ya está delimitado dentro de lo que recibe cada país.

Por lo que se refiere al hecho de que los agricultores van a tener que empezar a cumplir la norma, no es correcto. Los agricultores están obligados a cumplir con la norma, con todas las Directivas que se recogen en el anexo 3 de la condicionalidad, ya que son de obligado cumplimiento no sólo para los agricultores, sino para todos en general. Lo que ocurre es que la Comisión se ha dotado de un instrumento para asegurarse

de que si se reciben ayudas procedentes de la PAC, se cumple con la normativa. Afortunadamente en esas cuentas siempre salimos ganando ya que tenemos mucho territorio. Pero cuando se produzca la ampliación ya veremos si seguimos siendo ganadores en el futuro o si vamos a empezar a ser perdedores. La única finalidad de esto es vigilar que quien reciba ayudas cumpla con la normativa exigible.

En cuanto a la cuestión de las producciones y la sostenibilidad, para que cuando empiece a decaer la curva no haya implementos de productividad, habrá que compensarla, lo cual no es tarea fácil; no veo la forma de compensar para establecer que todo el mundo reduzca sus rendimientos el 10%, o bien que no se utilice ningún tipo de abonos, a fin de compensar la bajada de la productividad, con lo que estaríamos ante una forma de compensar la multifuncionalidad. Pero seamos realistas, durante los primeros años va a existir una disfunción, ya que cuando nosotros digamos a las autoridades de medio ambiente cómo tienen que hacer las cosas, tal y como lo exige la PAC, ellas harán su propio análisis de riesgo, de manera que no será fácil implementar el control; es decir, tendremos nuestros puntos de fricción, como es normal, y a modo de ejemplo cabe señalar que cuando elaboramos el Decreto de condicionalidad, de quién más observaciones recibimos fue precisamente de Medio Ambiente. Con esto lo que quiero señalar es que si bien es difícil, no es imposible, por lo que tendremos que seguir trabajando en este aspecto.

---

**ILMA. SRA. D<sup>a</sup>. LOURDES VILADOMIU**

---

CATEDRÁTICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

En cuanto a la propuesta de bajar la curva que he presentado durante mi exposición, simplemente me gustaría remarcar que incluso en ciertos contextos agrarios y europeos no se entiende esa bajada, ya que puede suponer incluso el abandono. Y la pérdida de toda función económica comporta a su vez un coste ambiental.

---

**SR. D. FERNANDO ESTIRADO GÓMEZ**

---

VOCAL ASESOR. DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN

---

Me gustaría introducir una matización en relación con que el hecho de que si bien esta reforma de la PAC se ha recibido con gran satisfacción, el problema es que para que esas medidas funcionen hay que

trabajar sobre ellas, para aprovecharlas en la medida que podamos, y dentro de ese abanico de medidas habrá que elegir, habrá que priorizar para definir qué es lo más importante en cada momento, y una vez hecho este proceso, tendremos que sentarnos a hacer números y decidir qué es lo más idóneo.

---

**SR. D. MIGUEL ÁNGEL MARÍN**

---

DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS HIDRÁULICAS Y CALIDAD DE LAS AGUAS.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

---

Simplemente quería apuntar una matización a una afirmación muy rotunda que se ha lanzado esta mañana. Durante su intervención, el Sr. Anaya se ha referido a los Códigos de Buenas Prácticas Agrarias, y si bien es cierto que a nivel nacional no existe ningún código de estas características, es necesario puntualizar que en España disponemos de 17 códigos de buenas prácticas agrarias, elaborados por cada una de las Comunidades Autónomas. Sólo quiero reivindicar, en primer lugar, este esfuerzo que asumieron en su momento las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, y esto es una opinión personal, el hecho de que se hayan constituido como una herramienta válida que puede servir de base para cumplir con los requerimientos ambientales de la eco-condicionalidad.

---

**SR. D. JOSÉ ÁLVAREZ DÍAZ**

---

COORDINADOR DE PROGRAMAS. DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

---

Me uno a esta matización y quisiera añadir que desde este foro de cooperación que es la Red de Autoridades Ambientales, y a través del Grupo de Trabajo de Agricultura y Medio Ambiente, se ha tratado esta cuestión y se ha intentado, siempre dentro de nuestras posibilidades, cooperar para aportar soluciones a determinadas cuestiones que se habían planteado en la Carta de Emplazamiento de la Comisión Europea.

---

**SR. D. JORDI PEIX MASSIP**

---

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

GENERALITAT DE CATALUNYA

---

A menudo, cuando hablamos de medio ambiente hacemos de menos a las cuestiones relacionadas



La sala de la Jornada en la Dirección General de Desarrollo Rural.

con la productividad, con su incremento, su intensificación, etc. Ahora bien, estas tareas hay que desarrollarlas de forma sostenible, y creo que hoy es importante recordar este tema, puesto que hoy es el Día Mundial de la Alimentación y también tenemos que recordar que en el mundo se pasa hambre, siendo una de las funciones de la agricul-

tura el solucionar este problema. El Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación asistirá hoy a una reunión con los Bancos de Alimento que luchan contra el hambre en España y es gracias a los agricultores que están intensificando sus producciones, que se puede conseguir ganar esta batalla contra el hambre.

## 7.

## TERCER GRUPO DE PONENCIAS

**MODERADOR: JOSÉ ÁLVAREZ DÍAZ**

COORDINADOR DE PROGRAMAS

DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE



Mesa del tercer grupo de ponencias. De izda. a dcha., José Álvarez Díaz (moderador), Juan Martínez Sánchez, Jesús Ruiz Tutor, Ignacio Elorrieta Pérez de Diego y Jesús Díez Vázquez.

## DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

**SR. D. JESUS DIEZ VÁZQUEZ**

AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

Junta de Castilla y León



Tengo la intención de hablar de desarrollo rural sostenible. Aunque ahora mismo el término "sostenible" se utiliza para todo, quiero matizar qué debemos entender por desarrollo rural sostenible. En la Unión Europea se quiere alcanzar un desarrollo sostenible para todo el conjunto de la Unión, por lo que se entiende que también para su medio rural se aspira a ese modelo de desarrollo.

El desarrollo rural es el contexto en el que deben situarse todas las cuestiones que se han tratado a lo largo de la mañana. La agricultura no es más que una parte de un modelo de desarrollo rural para la Unión Europea, es decir, es un elemento más, un factor de desarrollo para el medio rural.

Dicho esto, lo primero que quisiera plantear es qué entendemos por desarrollo sostenible, y no basta con decir que es aquel que respeta el medio ambiente, sino que es el desarrollo que busca el equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y ambientales, y, por lo que se refiere al medio rural, controla la crisis social, ambiental y económica que padece.

Puede que esta crisis nos lleve, en muchas ocasiones, a los gestores de fondos, a los promotores en el medio rural, e incluso a la gente que vive en

el medio rural, a plantearnos que es necesario cualquier cosa con tal de salvar al medio rural. Lo que tenemos que hacer, en primer lugar, es diseñar un modelo de desarrollo coherente, puesto que hay cuestiones que no encajan realmente dentro de un mismo modelo.

¿Qué implica una forma de vivir sostenible, ya sea en el medio urbano o en el medio rural? En primer lugar, mejorar la calidad de vida de los habitantes de ese medio. Sobre este punto no cabe duda alguna, en torno a los objetivos de la Política Agrícola Comunitaria, la multifuncionalidad, la política de desarrollo rural, el hombre que vive en ese medio es el principal motor, el principal objetivo de todas las directrices que se ponen en marcha. Mejorar su calidad de vida es el objetivo esencial. Sin embargo, al mismo tiempo hemos dicho que hay que buscar un equilibrio con el resto de aspectos que componen el modelo de desarrollo, es decir, los aspectos sociales y ambientales, para conservar la vitalidad y diversidad de la tierra. En este sentido, estamos hablando no sólo de los sistemas naturales, sino también de la diversidad cultural, factor que estamos perdiendo tan deprisa como los valores naturales. Ésta es otra de las cuestiones fundamentales para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible.



Por supuesto, todo esto implica modificar actitudes y comportamientos personales, tanto en la ciudad como en el medio rural. Es fundamental recurrir a la formación y a la sensibilización, a través de iniciativas como la desarrollada por la Red de Autoridades Ambientales, con la elaboración de un Módulo de Sensibilización para el sector agrario, que contribuyen de forma muy positiva a un modo de vida sostenible. Por supuesto, sin la participación de la población local, a través de su implicación para cuidar ese medio ambiente y asumiendo este modelo de desarrollo, difícilmente podrá conseguirse nada.

Veremos también ejemplos del LEADER, donde determinadas comunidades locales asumieron un modelo de desarrollo muy diferente del que todo el mundo propugnaba y como después de años de experiencia, esa apuesta personal o colectiva de una determinada comunidad les ha venido a dar la razón y se ha convertido en el motivo del éxito actual de su modelo de desarrollo.

Finalmente, hay que saber que el desarrollo sostenible no es un proceso que se acaba en un momento determinado, sino que es algo en constante creación; si no estamos permanentemente revisando nuestras necesidades, nuestros modelos de desarrollo, caeremos en un proceso que puede llevarnos al estancamiento y finalmente a la decadencia de una determinada zona o de un determinado modelo.

El medio ambiente es un factor esencial dentro del concepto de desarrollo sostenible. Para el medio rural, el medio ambiente es un factor esencial desde un doble

punto de vista: por un lado, es un factor más de desarrollo, es un recurso endógeno de un enorme potencial en muchas de las áreas. Los recursos forestales ofrecen numerosos recursos para el desarrollo endógeno, al igual que la fauna, no sólo para las actividades tradicionales como pueden ser la caza o la pesca, sino también para actividades emergentes, como la observación de fauna o actividades de investigación y estudio en los propios espacios naturales, tanto en actividades de educación ambiental como de turismo activo, etc., o incluso en otros aspectos menos explorados como pueden ser las energías renovables o la valorización de residuos. La valorización de residuos puede ser interpretada como llevar al medio rural los residuos que no queremos en el medio urbano, pero no es la interpretación correcta: el sector de los residuos es un sector emergente, lo que conlleva un nuevo yacimiento de empleo y que puede promocionar muchísimos puestos de trabajo.

En concreto, en la comarca de Guardo, en Palencia, se ha creado un Ecoparque, en el que están trabajando varias empresas de reciclaje de diferentes categorías. Si bien a estas instalaciones se derivan todo tipo de residuos, esto se traduce en la creación de nuevos puestos de trabajo. En definitiva, son elementos clave para el desarrollo desde el punto de vista del medio ambiente como recurso.

Por otro lado, nos encontramos con la faceta del medio ambiente como condicionante, ya que no podemos obviar su actuación como factor limitante de determinados modelos o pautas de desarrollo que ya deberían haber sido desterradas. En cuanto al marco



## La Iniciativa Leader +

- En los próximos años, las zonas rurales deberán proceder a una adaptación de su estructura socioeconómica con objeto de dar respuesta a los retos y limitaciones derivados, en particular de .... una toma de conciencia cada vez más generalizada de los problemas medioambientales
- El objetivo de Leader+ es fomentar la aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integradas, de calidad y destinadas a la experimentación de nuevas formas de: .... valorización del patrimonio natural y cultural
- los aspectos aglutinantes que en opinión de la Comisión revisten particular interés a escala comunitaria, al margen de los específicos de cada región, son los siguientes: ...valorización de los recursos naturales y culturales, incluida la de las áreas de interés comunitario en el marco de Natura 2000.

normativo, la normativa ambiental y otras normativas conexas como puede ser la urbanística, ya existían antes. Es decir, la designación de zonas Natura 2000 no ha supuesto en ningún modo la proliferación de normativa de obligado cumplimiento. Cuestión distinta es el grado de exigencia en cuanto al cumplimiento que existe ahora en relación con la situación anterior.

Però al margen del cumplimiento de la normativa ambiental, debe asumirse como normal que hay otra faceta, desde el punto de vista del medio ambiente, que también actúa como condicionante, como es la sostenibilidad: cualquier proyecto, con independencia de que además tenga que cumplir la normativa ambiental, debe orientarse de manera que favorezca o implique un uso sostenible del territorio y de los recursos naturales sobre los que se asienta. Este factor cobra especial importancia en el medio rural, donde realmente existen esos recursos naturales y de donde se van a tomar. En este aspecto de la sostenibilidad es precisamente donde mayor hincapié quería hacer, dentro de ese modelo de desarrollo rural sostenible y dentro del papel que la Red de Autoridades Ambientales está jugando y puede jugar tanto dentro de este foro como dentro de otro todavía no explorado, como es el de los Grupos de Acción Local gestionados por los programas LEADER o PRODER.

Los programas LEADER o PRODER son pequeños planes de desarrollo regional, con la particularidad de que su ámbito territorial es mucho más reducido. Las acciones que desarrollan estos Grupos de Acción Local coinciden en gran medida con las acciones que analizamos, a otra escala, en el seno de la Red, dentro de la programación estructural. Y si nosotros estamos definiendo criterios de selección, de sostenibilidad, para

todos los proyectos financiados en esta programación estructural, no podemos dejar de servir de apoyo a los gestores de los programas de desarrollo rural para que apliquen también estas pautas en su territorio. Éste es, quizás, nuestro principal reto, llevar a esos programas las mismas pautas que estamos preconizando para el resto de la programación.

Todo esto se basa en la reglamentación de los Fondos Estructurales, en concreto en la de desarrollo rural, y en la comunicación de la Comisión en relación con las orientaciones sobre la Iniciativa LEADER +, que sirven también para los Programas PRODER.

La Iniciativa LEADER ya recogía estas orientaciones ambientales, de manera que no tenemos que inventar nada, ni buscar nuevas justificaciones. Lo único que tenemos que hacer es impulsar esas orientaciones desde la Red, a través de los gestores del desarrollo rural en el territorio completo. Uno de los objetivos de esta iniciativa, siguiendo las pautas establecidas por la comunicación de la Comisión, será la toma de conciencia, cada vez más generalizada, sobre los problemas ambientales, situación también latente en el medio rural. El objetivo básico es fomentar la elaboración y desarrollo de estrategias originales de desarrollo sostenible. Vemos, por lo tanto, que el medio ambiente y el desarrollo sostenible están permanentemente presentes en todas las cuestiones relativas al desarrollo rural. El medio ambiente y el desarrollo sostenible son piezas fundamentales para cualquier modelo de desarrollo rural.

Otros elementos de justificación de la integración de la variable ambiental en la política de desarrollo rural se derivan del propio Tratado, en concreto su art. 6,

que exige que las consideraciones ambientales integren la definición y aplicación de todas las políticas de la Comunidad, incluidas las políticas agrícola y de desarrollo rural.

En este punto quisiera hacer una referencia a la Agenda 21 Local como el modelo que puede servir para reorientar, desde un punto de vista sostenible, los programas de desarrollo rural que actualmente se encuentran en marcha dentro de las Iniciativas LEADER y PRODER.

Muchos de los núcleos poblacionales de los municipios no tienen una dimensión suficiente como para elaborar una Agenda 21 individual, de manera que la comarca, ámbito territorial de la Iniciativa LEADER, se toma como punto de referencia, ya que la suma de los municipios que la conforman sí contiene el umbral necesario de población para elaborar estas Agendas 21.

La Agenda 21 es una estrategia de desarrollo sostenible. Si al elaborar el programa de desarrollo LEADER de una determinada comarca no se han tenido excesivamente en cuenta determinadas cuestiones relativas a la integración medioambiental, el proceso de elaboración de la Agenda 21 puede convertirse en una segunda oportunidad para conseguir estos objetivos de integración ambiental.

Ya desde el año 98, tenemos documentos que abordan esta problemática, sobre todo a partir del denominado proceso de Cardiff, tanto por parte de la Comisión Europea como por parte del Consejo. La Comunicación de la Comisión relativa a la integración



de las consideraciones ambientales y de desarrollo sostenible en todas las políticas de la Unión Europea, es el punto de partida. Adicionalmente, hay documentos concretos relativos al ámbito de la agricultura y del desarrollo rural, como el informe presentado al Consejo Europeo del Helsinki por el Consejo de Agricultura, con su Estrategia de integración del medio ambiente en la Política Agrícola Común, incluyendo los aspectos del desarrollo rural, u otras posteriores como los trabajos de la Red de Autoridades Ambientales, que también elaboró su propio documento de integración, y más recientemente, el Módulo de Sensibilización para el medio rural y medio agrario.

La Red de Autoridades Ambientales es el instrumento que, a nivel del Estado y de la programación

**Directrices de la Comisión Europea para los Programas 2000-2006**

- **Regeneración y rehabilitación** de zonas urbanas.
- Desarrollar **métodos de producción** compatibles con el medio ambiente.
- Mantenimiento del modelo de agricultura europea y de las explotaciones agrarias, fijación de agricultores jóvenes en el territorio y **protección del entorno rural** mediante medidas agroambientales.
- Mejoras en el **acceso** a las zonas rurales.
- Inversiones en **energías renovables** (a partir de residuos generados en las explotaciones o de RSU procedentes de aglomeraciones próximas).
- Conservación del **medio ambiente y patrimonio rural europeo tradicional** (paisajes, recursos naturales, zonas rurales tradicionales, fomento del turismo rural, rehabilitación de pueblos...)
- Inversiones que favorezcan las sinergias entre zonas rurales y urbanas y logren una **ordenación equilibrada del territorio**.
- Especial atención a **zonas sensibles y costeras**, para garantizar un desarrollo compatible con el medio ambiente. (acciones de protección de estas zonas, infraestructuras de acceso y promoción de un turismo ecológico).
- Rehabilitación de **zonas degradadas**.

## REQUISITOS AMBIENTALES DE ELEGIBILIDAD Y SELECCIÓN DE PROYECTOS: GUÍA PRÁCTICA

- Minimizar el uso de recursos naturales no renovables
- Utilizar los recursos naturales renovables dentro de su capacidad de regeneración
- Usar y gestionar responsablemente las sustancias peligrosas y residuos
- Mantener y mejorar los hábitats naturales, las especies de fauna y flora y los paisajes
- Mantener y mejorar el suelo como recurso natural
- Mantener y mejorar la calidad del agua como recurso natural
- Mantener y mejorar la calidad del medio ambiente urbano
- Proteger la atmósfera y la calidad del aire regional y global
- Promover la formación y educación ambiental
- Impulsar la participación pública en la toma de decisiones

general, está velando por impulsar este proceso de integración, motivo por el cual he remarcado la especial importancia de su asociación con los Grupos de Acción Local. La Comisión Europea elaboró unas directrices propias para la Programación 2000-2006 que también han sido tenidas en cuenta por los Grupos de Acción Local, pero que de alguna manera remarca la importancia del tipo de actuaciones que pueden contribuir a un modelo de desarrollo sostenible. Algunas de esas actuaciones pueden ser:

- Regeneración y rehabilitación de los núcleos urbanos en el medio rural y también en núcleos urbanos.
- Desarrollo de métodos de producción compatibles con el medio ambiente, a través de la fijación de los agricultores jóvenes en el territorio y la protección del entorno, especialmente con las medidas agroambientales.
- Mejoras de acceso, ya que cualquier actividad que se vaya a desarrollar en el medio rural necesita vías de comunicación para lanzar esos productos y venderlos o bien para la llegada de turistas. Si bien estas vías de comunicación son esenciales, deben servir para vertebrar el territorio y los enlaces de las zonas rurales aisladas.

Estas son las claves para el desarrollo del medio rural.

También la inversión en energía renovable se considera como un importante yacimiento de empleo para el medio rural. Desgraciadamente, esto se está interpre-

tando en muchos pueblos como que el gran negocio, por ejemplo de un parque eólico, es sólo en el beneficio que obtiene el propietario de la tierra mediante el pago. Al final, quizá no resulta el modelo de desarrollo más adecuado para una comarca, si entendemos el paisaje como un modelo fundamental del territorio.

Otros aspectos importantes para este modelo de desarrollo rural serían la conservación del medio ambiente y del patrimonio rural, incluyendo el patrimonio arquitectónico del medio rural. Actualmente nos encontramos en un período de crecimiento importante en muchas zonas rurales como segunda residencia, a través de la construcción de chalets, en lugar de restaurar las numerosas casas existentes en la zona con arquitectura tradicional.

Es fundamental establecer unas sinergias entre las zonas urbanas y rurales, si se quiere vertebrar adecuadamente el territorio, prestando una especial atención a las zonas sensibles. En este punto estaríamos pensando, por ejemplo, en la Red Natura 2000.

Por lo que se refiere a la rehabilitación de zonas degradadas, existen muchas zonas rurales que tienen su futuro comprometido porque en el pasado se desarrollaron actividades que no tenían nada que ver con el modelo de desarrollo sostenible y que han dejado una herencia que compromete el modelo futuro a desarrollar. Es el caso, por ejemplo, de antiguas zonas mineras o de zonas de escombreras que no han sido restauradas por los promotores, ya que las empresas desaparecieron y nadie quiere asumir la restauración

## Requisitos ambientales: cuestionarios de apoyo

- ¿Utiliza recursos autógenos, sin necesidad de transporte a larga distancia?
- ¿Fomenta la eficiencia energética?
- ¿Incorpora fuentes de energía renovables?
- ¿El proyecto genera escasas cantidades de residuos?
- ¿Previene o minimiza la contaminación en la fuente?
- ¿Favorece la reutilización, recuperación y el reciclado de residuos?
- ¿Promueve el uso de tecnologías más respetuosas del Medio Ambiente?
- ¿Conoce de riesgos para la salud humana y el Medio Ambiente por el uso o liberación de sustancias tóxicas?
- ¿Promueve la ordenación del paisaje natural?
- ¿Promueve la rehabilitación de zonas abandonadas?
- ¿Promueve la creación de nuevos recursos paisajísticos?
- ¿Rehabilita terrenos baldíos o abandonados?
- ¿Remedia la erosión?
- ¿Conserva o preserva los recursos históricos y culturales?

La Red de Autoridades Ambientales quiso hacer su aportación, elaborando una Guía de requisitos ambientales para la elegibilidad y selección de proyectos. Esta Guía, que es de especial utilidad no sólo para los promotores sino para los gestores de los fondos, debería servir de referencia fundamental para los Grupos de Acción Local de los Programas de Desarrollo Rural, tanto LEADER como PRODER, y para los gestores que llevan este tipo de políticas dentro de las Comunidades Autónomas.

No se trata de ejecutar presupuestos, de ejecutar los Fondos comunitarios, sino que se trata de conseguir un modelo de desarrollo de calidad, un modelo de desarrollo sostenible y, por lo tanto, vamos a elegir este plus de calidad a los proyectos que se desarrollen en nuestro medio rural. En este sentido tendríamos que formular una serie de preguntas que deberían encontrar respuesta al analizar cada proyecto, otorgando la valoración correspondiente, como por ejemplo, si utilizan energías renovables, si se fomenta la eficiencia energética, si se rehabilitan terrenos abandonados y se rehabilita la arquitectura tradicional en lugar de hacer una nueva construcción, etc.

Adicionalmente, tendríamos que prestar una especial atención a los espacios de Red Natura 2000. La Red Natura 2000 es, por sus valores, uno de los recursos con mayor potencial para muchas de las comarcas que cuentan con Programas de Desarrollo Rural. En este sentido, por ejemplo, el Observatorio LEADER ya elaboró un documento en el que ponía de manifiesto lo importante que era el factor ambiental y los espacios naturales, en concreto Natura 2000, como factores de

competitividad para un modelo de desarrollo territorial equilibrado en el medio rural. Recientemente se ha publicado un documento sobre turismo sostenible y Red Natura 2000, básico para cualquier Plan de Desarrollo Rural.

La Red Natura 2000 cubre, en España, aproximadamente un 25% del territorio del Estado. Esto es un factor importantísimo, sobre todo si tenemos en cuenta que una parte muy importante de ese territorio coincide con Programas de Desarrollo Rural LEADER o PRODER. Por lo tanto, si ignoramos este potencial, este recurso para el desarrollo del territorio, estaremos pasando por alto un factor fundamental. Esto es aplicable a todas las Comunidades Autónomas.

Evidentemente, Natura 2000 también impone condicionantes, sobre todo cuando se están utilizando Fondos europeos. Si no me equivoco esta cuestión la abordará Ignacio Elorrieta en su exposición de esta tarde, a partir de la experiencia propia de Navarra. Resaltar, únicamente, la faceta de Natura 2000 como factor potencial de desarrollo endógeno de estas comarcas.

Por poner algunos ejemplos del modelo de desarrollo sostenible que ya han sido ejecutados dentro del marco de la Iniciativa LEADER, podemos destacar la iniciativa desarrollada por un Grupo de Acción Local en Mallorca, en relación con la restauración de unos muros de piedra tradicionales al considerarlos uno de los elementos básicos para el programa de desarrollo. Mallorca no es sólo playa y sol, sino que cuenta con un patrimonio cultural muy rico, herencia de muchos siglos y generaciones. El objetivo de esta iniciativa era aunar la

## Requisitos ambientales: cuestionarios de apoyo

- ¿Reutiliza o adapta edificios históricos que podrían llegar a ser demolidos a causa de su estado de abandono?
- ¿Integra los nuevos edificios en los edificios o lugares históricos adyacentes?
- ¿Contribuye a disminuir las emisiones de contaminantes atmosféricos?
- ¿Evita incrementar la actividad en zonas tradicionalmente tranquilas?
- ¿Evita la introducción de una nueva fuente de luz en zonas oscuras?
- ¿Comprometo a las empresas con las buenas prácticas de gestión ambiental?
- ¿Promuevo la información y educación ambientales?
- ¿Suscita controversia a nivel local?
- ¿Alienta la participación pública en su diseño o aplicación?
- ¿No daña o causa molestias a los espacios protegidos?
- ¿No daña paisajes o espacios naturales designados de interés por las autoridades competentes?
- ¿Contribuye a la protección o regeneración de especies, hábitats o paisajes?

promoción turística con la conservación del patrimonio cultural insular, al tiempo que se promovía la creación de empleo, con una escuela taller; ya que, actualmente, nadie trabaja la piedra, alcanzando un modelo de desarrollo turístico en torno a estos muros de piedra.

En otros lugares, la política de desarrollo rural está haciendo justo lo contrario, es decir, está eliminando los muros de piedra, fundamentalmente en las obras de concentración parcelaria que se identifican en el paisaje y en el territorio. En algunos casos se ha conseguido que se valore económicamente el muro de piedra a la hora de ejecutar la asignación de las tierras pero, en la mayoría de los casos, se eliminan todos estos muros, lo que implica una pérdida de una herencia cultural que nunca se va a recuperar, además de la pérdida desde el punto de vista natural, a la vista del valor ecológico de estos muros de piedra.

Siguiendo con los ejemplos, cabe destacar el caso de Austria, donde una comunidad ha renunciado al tradicional turismo de esquí, con la instalación de teleféricos y estaciones de esquí, y ha apostado por un modelo de desarrollo basado en la recuperación del patrimonio arquitectónico y los valores culturales de la comarca. Con esta iniciativa se han convertido en un referente y en uno de los principales atractivos turísticos del país.

En el ámbito de la energía, se podría optar, por ejemplo, por instalar una pequeña central de producción eléctrica de biomasa, en lugar de alquilar el territorio de un municipio a una empresa eléctrica para la instalación de un inmenso parque eólico. Además, la instalación de una central tiene el valor añadido de la

creación de empleo en esa comarca, al tiempo que contribuye al mantenimiento del ecosistema. Con todo esto, conseguimos un modelo de desarrollo rural basado en los recursos autógenos y en un modelo de energía renovable.

Con estos ejemplos, quiero destacar el hecho de que existen otras formas de alcanzar el desarrollo rural; modelos coherentes que apuestan por el desarrollo sostenible de esos territorios.

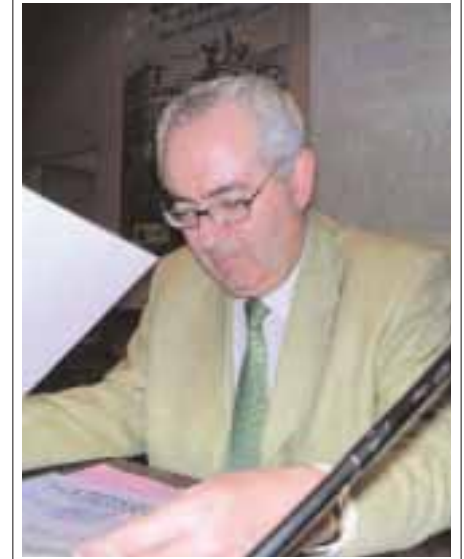
Para concluir, sólo quiero añadir que las Iniciativas LEADER y PRODER son un magnífico observatorio para demostrar la viabilidad del desarrollo sostenible y la viabilidad de las cuestiones en las que la Red de Autoridades Ambientales ha estado trabajando durante estos últimos años dentro del ámbito de la Programación Estructural. Así mismo, y con la referencia a la Red Natura 2000, he pretendido demostrar que es posible diseñar y ejecutar modelos de desarrollo sostenible basados en la conservación de los recursos naturales.

Todo esto, evidentemente, requiere un esfuerzo adicional, primero de innovación, de no optar por seguir haciendo las mismas cosas por comodidad. Y, en segundo lugar, de compromiso por parte de todos los gestores de los Programas de Desarrollo Rural para orientar adecuadamente los proyectos que promocionen dentro del territorio. Es decir, primar frente al grado de ejecución de los programas y el gasto financiero, la calidad de lo que se está realizando y promoviendo dentro del territorio. Esto es, desde mi punto de vista, un modelo de desarrollo rural sostenible y uno de los retos que tiene la Red de Autoridades Ambientales para el medio rural.

## PROTECCIÓN DE SUELOS EN LA AGRICULTURA

**ILMO. SR. D. JUAN MARTINEZ SÁNCHEZ**

SUBDIRECTOR GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL  
DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL  
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE



Mi intervención va a basarse en comentarios generales. Una lectura en clave agronómica del documento base, que me atrevo a calificar como la Biblia del futuro en materia de suelos en Europa y en España, como es el documento titulado "Hacia una Estrategia Temática para la protección del suelo". Documento que se aprobó durante el semestre de Presidencia española, y donde se recogen los principios básicos en relación con la protección del suelo en Europa. Son como los 10 Mandamientos, por decirlo así, de la protección de los suelos en el futuro. Por lo tanto, voy a efectuar una lectura sucinta en clave de protección de suelos agrícolas, porque el documento abarca todo tipo de suelos y todos los usos del suelo.

El documento "Hacia una Estrategia Temática para la protección de suelos" describe la complejidad del problema del suelo. En mi opinión, esta complejidad es la razón por la que nos encontramos ante una cuestión regulada jurídicamente en muy pocos países del mundo. En el documento se establecen las pautas para el desarrollo de una política de protección, y se articulan una serie de principios generales, que tenemos que ser capaces de aplicar a la producción agrícola, puesto que España es un país con una agricultura, afortunadamente, muy potente. Me

gustaría dejar en el aire una serie de reflexiones y preguntas para que cada uno de nosotros trate de pensar en ellas y alcance conclusiones:

¿Es posible, por ejemplo, en la producción agrícola mejorar las técnicas de aplicación de productos fitosanitarios de manera que no goteen?, Yo creo que sí se podría mejorar en este aspecto, lo que conllevaría una disminución de la contaminación del suelo por determinados productos fitosanitarios.

En el documento se describen las funciones del suelo, no solamente como soporte de la actividad agraria o agrícola, sino también en sus otras vertientes como, por ejemplo, el efecto de absorción de los suelos de las aguas de lluvia, en relación con las inundaciones producidas por el sellado excesivo del suelo. Cuando, por ejemplo, asfaltamos una carretera, estamos haciendo ese suelo impermeable, de manera que el agua que cae en esos metros cuadrados impermeables en lugar de ser absorbida, escurre y se une a las que caen en las zonas no impermeabilizadas. Yo me pregunto: ¿se podría mejorar eso?. Parece que la impermeabilización del suelo es algo que debemos planteamos los que vivimos en ciudades, ya que como el suelo no absorbe el agua de lluvia que cae, se pueden presentar problemas cuando el alcantarillado se obstruye.

La estrategia describe los procesos de degradación y hace un listado de procesos, alguno de los cuales está ligado a la actividad agraria, a la actividad agrícola y ganadera. En algunos casos encontramos, por ejemplo, terrenos salinizados, por un uso irracional o excesivo, que a la larga origina un suelo en el que no se puede seguir cultivando. ¿Es posible evitar eso?. Personalmente, creo que sí, o al menos reducir la gravedad del problema. Estas reflexiones deberíamos hacerlas a la hora de decidir las medidas que adoptamos para mejorar la producción agraria, ya que pueden tener un efecto colateral poco visible o poco tenido en cuenta por ser un tanto difuso. Es el caso que se produce por acumulación temporal, en un proceso que dura 20 años, y en el que si bien nos vamos dando cuenta de que la situación va empeorando, no adoptamos medidas. Finalmente, la realidad es que al final allí ya no se puede cultivar. Este sería otro ejemplo de los problemas que debemos abordar en las políticas futuras de carácter agrario.

La cuestión de las políticas comunitarias que afectan a la protección del suelo, es otro punto importante. En el documento de referencia se establece una relación muy estrecha entre la política agraria y la política ambiental, que gustará más o menos, se estará más o menos de acuerdo pero no parece que haya mucho futuro para las políticas agrícolas que no tengan en cuenta las políticas ambientales. Hay que aprovechar esta situación, porque es igual para todos, no sólo para España. De forma que hay que aprovechar estas exigencias y asumir el reto con valentía. Creo que España, agrícola y ganaderamente, no tiene nada que envidiar a ningún país de Europa, y me atrevo a decir casi del mundo conociendo un poco las agriculturas más avanzadas del mundo. Soy ingeniero agrónomo y, aunque hace tiempo que dejé ese campo, trabajé en él bastantes años y he conocido agriculturas europeas y de Estados Unidos, y les aseguro que no tienen nada que envidiar los técnicos españoles. Es un guante que se nos lanza y que yo creo y espero que seamos capaces de recoger y asumir.

El documento que manifiesta el interés de la Comisión empezará con una estrategia temática. Ya existen en la legislación europea estrategias temáticas para protección de la contaminación atmosférica, para protección del aire, para las aguas, para la gestión de residuos, ahora también para el ruido, etc., pero hasta ahora no existía una estrategia europea de protección del suelo y el suelo es un bien muy escaso. Cuando se discutió a nivel ministerial, un Ministro afirmó que no estaba de acuerdo con que el suelo fuera un recurso escaso, ya que en su opi-

nión era escasísimo, y pedía que se introdujera ese matiz en el texto y, efectivamente, así se hizo.

En esa estrategia, la Comisión manifiesta su intención, aprobada por todos los ministros, de preparar medidas para evitar la contaminación. El tema de la contaminación del suelo es un tema mayor que, en cierto modo, es herencia histórica de hábitos de conducta, inconscientes, en términos ecológicos, durante siglos, pues se ha utilizado el suelo casi como un vertedero encubierto. El daño diferido en el tiempo de la contaminación de los suelos, no hablo en clave de riesgos para la población o la salud pública, hablo exclusivamente en clave de producción agraria, me parece importantísimo, ya que el suelo no es vertedero encubierto, y el suelo es un medio receptor tan digno de ser protegido como el aire, como el agua y como cualquier otro medio necesario para la actividad y la vida humana.

Se manifiesta en el mismo documento el intento de favorecer la voluntad de integración de la política de protección del suelo en otras políticas comunitarias y se dedica un amplio capítulo al tema agrario porque, por suerte, cosa que no ocurre por ejemplo en la industria, en la actividad agraria sí se hacen las cosas teniendo en cuenta estas consideraciones, como es el hecho de que la actividad agraria puede proteger el suelo. De forma que sí hay una componente favorable a la conservación de las condiciones de las propiedades ecológicas de los suelos.

Se establece la voluntad de elaborar una propuesta legislativa de vigilancia de la calidad de los suelos, incluyendo la calidad agronómica. Así mismo, se establece la voluntad de elaborar una comunicación sobre erosión, la pérdida de materia orgánica y la contaminación. Tres factores de grandísima importancia en nuestro país. En cuanto a la erosión, qué les voy a decir cuando he visto muchos amigos aquí de Murcia, del Almería. No hay nada que demostrar. Por lo que se refiere a la pérdida de materia orgánica, si hacemos las cosas con inteligencia y con valentía política podemos reducirlo, ya que se dan las condiciones de partida básicas para matar dos pájaros de un tiro, como solemos decir: Si somos capaces de utilizar determinados residuos urbanos, si somos capaces de organizar las cosas de manera que se produzca un buen compost y organizamos para que haya demanda de ese compost y para que se utilice adecuadamente en la agricultura, estaremos consiguiendo dos beneficios que las generaciones futuras nos agradecerán. Por una parte, habremos resuelto un problema gravísimo, como es el de los residuos. En este punto cabe decir que, en España, la media de

fracción orgánica de los residuos urbanos está en torno al 48%, y la mitad es fracción orgánica de la que un porcentaje muy alto podría ser separada y convertida en un buen compost agrícola que corregiría el otro grave problema que tenemos en España con la desertificación por falta de materia orgánica.

Esto es un reto a nuestra inteligencia, a nuestra capacidad organizativa y a nuestra valentía política. De momento el país ha apostado por el compostaje, se están haciendo muchas inversiones en nuevas plantas de compostaje con las últimas tecnologías. Se está elaborando una norma de calidad. Se está buscando la manera de buscarle salidas, agrícolas y para jardinería, en taludes de autopistas, etc.. Ahora bien, hay que buscarle salidas y naturalmente producir compost. Esto va a ser, en mi opinión, la prueba de fuego de si, como país, sabemos organizarnos. Porque aquí hay que poner en juego muchos factores y muchas voluntades, teniendo en cuenta que somos un país en el que a veces nos cuesta trabajo colaborar bien unos con otros. En este ámbito, tenemos que participar medio ambiente, agricultura, agricultores, técnicos, todo el mundo, ayuntamientos, gestores de residuos, tecnólogos, etc.

Finalmente, la contaminación. En este momento nos encontramos en trámite de aprobación de un Real Decreto de suelos contaminados, en desarrollo de los artículos 27 y 28 de la Ley de Residuos, que regula los suelos contaminados. Ha sido difícilísimo redactar ese Real Decreto y hemos tratado de ser muy prudentes, ya que es el primer paso y ya veremos en el futuro si podemos dar el segundo paso. En el listado de sustancias como posibles contaminantes del suelo, se recogen productos que se utilizan bastante en agricultura y en ganadería.

En el documento se hacen una serie de consideraciones estrictamente de carácter agrario, ya que de lo que estamos hablando es del uso agrario del suelo. Quiero subrayar la palabra "agrario" porque no nos estamos refiriendo solamente a la agricultura, sino que nos estamos refiriendo también, y me parece que en este campo tiene un principalísimo papel, a la ganadería.

Entrando ya un poco en detalle en alguno de los capítulos, cuando en el documento se habla de los procesos de degradación se mencionan los principales. Por lo que se refiere a la erosión, ya lo he señalado antes, no es ningún secreto para nadie que si uno se da un paseo por determinadas regiones españolas donde ha habido un uso intensivo de explotaciones, ha quedado en un estado de abandono, y el

abandono es el preludio obligado de los procesos de erosión.

La cuestión de la materia orgánica ya la he comentado, así como su significado para un país como España, sobre todo la contaminación puntual y difusa, y subrayo la difusa que en el campo agrario me parece especialmente importante. Por la propia naturaleza de los procesos productivos agrarios, agrícolas y ganaderos, existe un riesgo claro de posibles contaminaciones difusas, y este es un punto al que habrá que prestar especial atención en el futuro, ya que precisamente, por su propia naturaleza de difusa, se trata de una contaminación poco visible, poco evidente, incluso para los técnicos responsables de las explotaciones. Son contaminaciones que solamente dan la cara, por decirlo así, al cabo de muchos años cuando se ha producido, por ejemplo, un proceso acumulativo. Tenemos que poner especial atención en temas como abonados, uso de determinadas sustancias, determinadas prácticas agrícolas, etc. Por poner un ejemplo, estoy pensando en casos concretos que he vivido personalmente, como el empleo de determinados lodos de depuradora en agricultura pensando que acabarían desapareciendo y que al cabo del tiempo ha habido que abandonar esos mismo terrenos precisamente por esa razón. O el problema de la compactación, en la medida en que desaparecen determinadas prácticas tradicionales agrícolas, el riesgo de compactación del terreno aumenta. La compactación conlleva la impermeabilización; la impermeabilización a los fenómenos superficiales de escorrentías, con todos los riesgos que eso conlleva como la salinización, la pérdida de la biodiversidad, etc. Este riesgo siempre existe.

¿Qué tareas debemos abordar con carácter prioritario en el futuro? Conocer mejor el estado de los suelos agrícolas, es fundamental, ya que en determinadas circunstancias no sabemos en qué situación nos encontramos. Si, por ejemplo, queremos hacer uso de lodos depuradoras en agricultura, la revisión de la Directiva de lodos obliga a tomar una serie de medidas previas para determinar qué concentración de metales hay en el suelo, qué concentración de metales hay en el lodo, etc. para limitar el aporte de esos metales a los suelos. Para poder buscarle esa salida a los lodos tendremos que saber lo que hay en ellos y tendremos que hacer mapas de suelos con las concentraciones de partida. Son cuestiones muy importantes y falta mucha información del estado de los suelos agrícolas desde el punto de vista ambiental. Hay muchísima información y muchos mapas, pero son de carácter estrictamente agrícola, de fertilidad, edafológicos, etc.

En el caso de que se encuentren anomalías, se estudian las causas, se proponen medidas específicas, y cambian las prácticas agrarias. Pero esto es difícilísimo, ¿qué ponemos en lugar de lo que cambiamos?, esa es la pregunta a la que tenemos que ser capaces de responder, porque la agricultura española no se puede permitir el lujo de no contestar a esa pregunta.

Explorar las posibilidades en la nueva Política Agraria Común, ya que si la política agraria se va a ligar a los aspectos ambientales, en España deberíamos ser capaces en el futuro de que exista una estrecha interconexión entre las políticas agrarias y las políticas ambientales. Me atrevería a pedir, y creo que soy realista al pedirlo, que hubiera una política agrario-ambiental o ambiental-agraria, es decir, una sola política que abarcara los dos ámbitos.

Establecer sistemas de vigilancia en la nueva Directiva que se está elaborando y que nos va a dar a todos mucho trabajo en el futuro. En el sector agrario, desde el punto de vista de su propia autoprotección, existen algunas ideas que subrayar, como la cuestión del mantenimiento de la fertilidad agrícola del suelo, y que eso se mantenga depende, al menos una buena parte, de la agricultura.

Y, finalmente, la incorporación de nuevas actividades de protección puede servir para diversificar determinadas actividades agrarias, tal y como se ha señalado en la intervención anterior, si bien se podrían añadir algunas más.

Para concluir: o hacemos una política agraria ambiental o veo muy negro el futuro de la agricultura española. En segundo lugar, si hacemos las cosas bien, y creo que estamos en condiciones de hacerlo ya que disponemos de recursos humanos, inteligencia, experiencia, y tenemos una cantidad de expertos agrícolas en España de primerísima línea, todo esto puede convertirse en una ventaja. Porque esa ligazón es obligada en España y en todos los países, y es previsible que se acentúe en el futuro. Esto es algo que ya está sucediendo en los mercados, como el hecho de que la demanda de alimentos esté cada vez más condicionada por la imagen verde y ecológica del producto de que se trate. Incluso hay sitios, lo saben ustedes, en donde esa característica se traduce en un sobreprecio que obtienes si alguien garantiza que el producto en cuestión se ha cultivado respetando determinadas condiciones ecológicas. De manera que es un reto que debemos y podemos aceptar, ya que podemos ganarlo y los agricultores españoles ganarán mucho si lo aceptan y lo ganan, como yo espero y deseo.

## EL GRUPO DE TRABAJO DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE DE LA RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES

### SR. D. JESÚS RUIZ TUTOR

JEFE DE SERVICIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL

DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL

CONSEJERÍA DE TURISMO, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL

GOBIERNO DE LA RIOJA



Supone una alegría para mí el poder presentar aquí, en la sede del Ministerio de Agricultura, el Módulo Ambiental para el Sector Agrario, un trabajo que hemos desarrollado conjuntamente. Creo que el consenso es la síntesis de esta labor, si bien este Módulo tendrá que demostrar que sirve cuando se aplique y será nuestra labor impulsarlo para que se conozca. Este documento no pretende ser ningún tratado, pero sí un símbolo de la necesidad de fomentar el trabajo conjunto entre Agricultura y Medio Ambiente.

Históricamente, hemos pasado por etapas en las que Agricultura y Medio Ambiente han seguido caminos distintos, lo que no lleva a ninguna parte, puesto que la única forma de seguir avanzando es caminar juntos y lograr un entendimiento.

La primera vez que la Red de Autoridades Ambientales tuvo un movimiento de sus cimientos importante fue en Valencia. En aquella reunión, el entonces representante del Ministerio de Agricultura, Carlos Cabanas, convino en señalar su convencimiento en cuanto a la necesidad de integrar el medio ambiente en la agricultura, pero también de la integración de la agricultura en el medio ambiente. En el Plenario de Valencia se constituyó el Grupo de Tra-

bajo de Agricultura y Medio Ambiente y desde ese momento comenzamos a trabajar.

En este Grupo han participado el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, las Comunidades Autónomas de Madrid, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Rioja y Valencia, y lo han hecho con ilusión y ganas de poco a poco ir avanzando para dejar atrás los problemas y poder seguir trabajando.

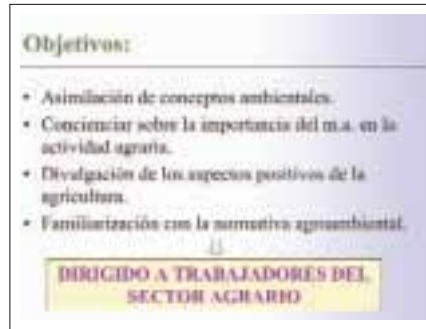
Desde el año 2000 se han sucedido las reuniones del Grupo de Trabajo de Agricultura y Medio Ambiente, siendo ponente de este foro la Comunidad Autónoma de La Rioja, si bien en un primer momento lo fue la Junta de Castilla y León, representada por Jesús Díez, hasta que éste cambió de área de trabajo y nosotros asumimos la responsabilidad de coordinar este Grupo. No tuvimos que añadir ni ilusión ni impulso al trabajo, porque ya existían estos factores. De hecho, en la última reunión celebrada en La Rioja, fue cuando prácticamente se dieron los últimos retoques al Módulo que hoy presentamos. Quiero aprovechar este momento para felicitar al equipo técnico que ha desarrollado este trabajo.



En estas reuniones se abordaron diferentes cuestiones en función de las distintas etapas en las que nos hemos ido encontrando. Empezamos asumiendo una serie de exigencias para cumplir con los Reglamentos de los Fondos, a la vista de los problemas que se nos habían planteado en la etapa anterior, y todo esto lo hemos ido haciendo poco a poco, con esfuerzo y continuidad en el tiempo. De todo este tiempo caben destacar algunos de los temas en los que nos hemos centrado, como pueden ser la Directiva de Nitratos y la Estrategia para la protección del suelo.

Hemos hablado también de la elaboración de documentos metodológicos en el caso del seguimiento de programas de iniciativas comunitarias LEADER. En el futuro nos van a examinar y nos van a imponer unos indicadores, de manera que si no establecemos nosotros esos indicadores, tendremos que aceptar los que nos impongan y desde luego la eco-condicionalidad habrá que justificarla con base a unos indicadores, por lo que entiendo que todas las cuestiones relacionadas con los indicadores son cuestiones de futuro para el Grupo de Trabajo, en las que tendremos que ir entrando poco a poco.

Por lo que se refiere al Módulo Ambiental para el Sector Agrario, tuvo diversas etapas. El primer borrador quedó en la etapa en la que estuvo de ponente Jesús Díez; y una segunda etapa en la que no llegamos a un acuerdo acerca de cual había de ser el contenido del módulo y el ámbito que debía abarcar, si bien finalmente conseguimos, entre todos, superar estos obstáculos después de elaborar varios borradores para poder presentarles hoy este documento. Lo importante de este Módulo es que funcione, y que funcione bien. Después del éxito del Módulo de Sensibilización Ambiental, que se hizo en colaboración con el Fondo Social Europeo, y que podemos considerar como nuestro, puesto que en el Grupo



de Trabajo "Fondo Social Europeo y Medio Ambiente" han participado casi todas las Comunidades Autónomas y el texto final del Módulo se aprobó en el Plenario de la Red de Autoridades Ambientales, debemos seguir trabajando para impulsar su utilización en la formación a todos los niveles. Estos módulos no son estáticos, sino que podemos y debemos seguir mejorándolos, a través de sucesivas revisiones. Lo mismo sucede con los documentos metodológicos, ya que al ponerlos en práctica es cuando realmente constatamos las modificaciones que debemos introducir en los mismos para mejorarlos.

Los objetivos que persigue el Módulo ambiental para el sector agrario, lógicamente, asimilan los conceptos ambientales, como pueden ser concienciar de la gran importancia del medio ambiente en la actividad agraria. Debemos hacer un esfuerzo extra para hacer accesibles conceptos tales como "compactación", "impermeabilización", "sellado", etc., ya que de otro modo no llegaremos a todos los interlocutores.

Existen prácticas agrarias que han venido desarrollándose desde tiempo inmemorial, con el convencimiento de que es lo correcto. Para dar cuenta de que esto no es así, hay que explicar las cosas de una forma sencilla y clara, sin partir de una posición de culpabilizar a nadie. Por lo tanto, estos deben ser los objetivos que debe perseguir el Módulo: claridad y sencillez, sin perder de vista a quiénes se dirige este trabajo, que no son otros que los trabajadores del sector agrario.

En cuanto a los temas que se han recogido en el Módulo, algunos los hemos considerado de especial importancia, como el tema del paisaje, la multifuncionalidad, o los aspectos sociales, económicos y ambientales de la actividad agraria. Estos y otros aspectos recogidos en el Módulo recogen las claves para nuestro propio futuro.

Ahora que el Módulo ha cumplido "la mayoría de edad", tenemos que hacer que avance y que demuestre que es un documento válido, adaptado a las necesidades del sector, así que tendremos que seguir trabajando para que este material se integre en los módulos formativos del sector agrario.

En cuanto a los retos de futuro que debemos asumir, podemos señalar que estamos trabajando sobre la Directiva Nitratos, sobre todo en las cuestiones relativas con la evolución de las zonas vulnerables, los planes de control y los planes de acción, así como las responsabilidades derivadas y el cumplimiento de las exigencias establecidas.

Hasta ahora, la carta de emplazamiento se dirigía al Estado miembro responsable, al Reino de España en nuestro caso. Sin embargo, la situación va a cambiar claramente con la transposición de la Directiva Marco de Aguas, que establece que la responsabilidad será exigible al organismo responsable, es decir, a la Comunidad Autónoma. En el caso de territorios compartidos, por ejemplo de zonas vulnerables compartidas, y en caso de que se demuestre que la evolución de la zona no es la adecuada y que el plan de acción no se ha ejecutado, serán los organismos responsables de esos territorios los que sean apercibidos. Esto va a ser un cambio sustancial. Por lo tanto, tendremos que tener en cuenta este factor, ya que el cumplimiento de las Directivas va a ser analizado, y para ello va a ser fundamental el tema de los indicadores. El Grupo de Trabajo tiene que seguir avanzando no sólo en el tema de la Directiva de Nitratos, sino también en el de los indicadores ambientales, cuestión difícil sin duda, pero en la que tenemos que seguir avanzando ya que nos van a exigir sistemas de control e informes del trabajo que estemos desarrollando. En cuanto a la Directiva Mar-



co de Aguas, sus repercusiones sobre la agricultura van a dar mucho que hablar en distintos foros, y nosotros, desde el Grupo de Trabajo también nos proponemos abordar esta cuestión como un reto de futuro.

No renuncio a hablar de protección al agricultor, ya que es una persona que está en el territorio. Nosotros tenemos un desequilibrio en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ya que tenemos el valle lleno y la sierra cada vez más despoblada, y no estamos beneficiando a la gente que se queda en la sierra. Es más, incluso en estos momentos cuando hablamos de la multifuncionalidad y la diversificación de sus rentas, de la diversificación económica, la realidad es muy distinta y voy a poner un ejemplo: el turismo rural.

El turismo rural es una posible herramienta de diversificación de renta de los agricultores, pero que no está cumpliendo ese papel. Si el agricultor lo considera como una pequeña diversificación de rentas, no le hace mucho caso, da mal servicio, viene poco la gente y lo imputa en su declaración de renta como un ingreso más, como si tuviese un arrendamiento. Si se profesionaliza y hace una instalación de turismo rural sus ingresos se incrementan y puede ocurrir que sea más del 50% de sus ingresos por la renta de la actividad, con lo cual queda diluida su situación como agricultor, a título principal, con los beneficios que tiene dentro de todo el engranaje de la actividad agraria, con lo que puede tener perjuicios a la hora de recibir las ayudas pertinentes. A la vista de esto, lo que está ocurriendo, cada vez más, es que la actividad de turismo rural no la ejerce el agricultor, sino que la ejerce un profesional externo que se dedica a esa actividad, de manera que no estamos haciendo diversificación de rentas. Lo peor que puede ocurrir en estos casos es que se trate de touroperadores externos que, además, estén comprando el territorio



**Objetivos:**

- Asimilación de conceptos ambientales.
- Concienciar sobre la importancia del m.a. en la actividad agraria.
- Divulgación de los aspectos positivos de la agricultura.
- Familiarización con la normativa agroambiental.

↓

**DIRIGIDO A TRABAJADORES DEL SECTOR AGRARIO**

y que no está contribuyendo a la capitalización del medio rural de la gente que se queda y que además transmite la cultura y las tradiciones que de otra manera se perderían.

Lo que quiero señalar con esto es que para evitar estas situaciones y evitar que se pierda el senti-

miento del territorio, tenemos que trabajar desde Agricultura y Medio Ambiente para poner el dedo en la llaga en todas estas cuestiones. Tendremos que buscar los instrumentos fiscales o financieros internos. Existen actividades económicas industriales que tienen un beneficio en caso de desarrollar actuaciones respetuosas con el medio ambiente. Lo que no alcanzo a comprender es porqué la gente que vive en el territorio, en las zonas de montaña, más despobladas, etc., no tienen la posibilidad de disfrutar de algunos instrumentos fiscales o financieros que les hagan más agradable el poder plantearse el quedarse, ya que hasta ahora los indicadores señalan que se sigue yendo la gente del medio rural.

Como reflexión final me gustaría reiterar la integración de la agricultura y el medio ambiente, destacar el papel que desempeña la población rural, en función de su integración en el territorio, de las posibilidades que seamos capaces de generar para que permanezcan en ese territorio.

## PRESENTACIÓN DEL MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN DE LA RED NATURA 2000 EN NAVARRA

**SR. D. IGNACIO ELORRIETA PÉREZ DE DIEGO**

DIRECTOR DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL

DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

GOBIERNO DE NAVARRA



Les voy a presentar un instrumento o herramienta que liga, de alguna forma, la PAC con la Red Natura 2000. Este instrumento presenta una pequeña peculiaridad que no han tenido otros que hemos presentado en Navarra y es que viene avalado por dos firmas importantes, como son ADENA y la SEO, organizaciones que han destacado, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el ámbito de la Unión Europea, por pelear y creerse seriamente tanto los temas de la reforma de la PAC, como los temas de la Red Natura 2000. En este sentido, es un instrumento que está sumando energías y que está contribuyendo, creemos, a que esto pueda ser una realidad.

Se trata de una publicación bilingüe, porque hemos tomado conciencia de que nuestra experiencia era lo suficientemente rica como para que pasara el ámbito exclusivamente navarro (ya saben ustedes que las tres bioregiones están representadas en Navarra) y que pudiera servir a la Unión Europea como un instrumento a utilizar. Este libro será próximamente presentado a nivel nacional y también en Bruselas, dentro de una actividad de la Red de Autoridades Ambientales.

Todo arranca con la famosa Directiva Hábitats, que en su artículo 6 plantea la necesidad de fijar

medidas reglamentarias, administrativas o contractuales. Es decir, que estamos hablando de contratos que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats del anejo 1 o de las especies del anejo 2. Navarra fue pionera en España a la hora de desarrollar una red de espacios protegidos. En concreto, en 1986 constituimos nuestra primera red, pero 12 años después hicimos una evaluación profunda de por dónde íbamos, para ver si estaba funcionando bien, si estábamos conservando nuestra biodiversidad. La conclusión fue que la existencia de aquella red era insuficiente para garantizar la conservación. Estas reflexiones dieron lugar a que después de un año de trabajo, en el que habían participado los distintos sectores de la sociedad navarra, elaborásemos la Estrategia navarra para la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad. Por lo tanto, en primer lugar nuestra experiencia en la gestión de espacios protegidos nos ha enseñado que no podemos conservar realmente lo que queremos si seguimos conservando espacios aislados o hacemos planes de recuperación de especies concretas. En segundo lugar, aprendimos que la política de no-intervención en los espacios protegidos no siempre es la correcta, de manera que si lo que queríamos de verdad era conservar esos valores, la solución pasaba por implantar planes de gestión, ya que sólo de



una forma activa se puede, en la mayoría de los casos, garantizar la conservación.

El reto que tenemos, fundamentalmente en Natura 2000, es conseguir personas que actúen en un territorio para producir unos bienes públicos que son los que nos cita la Directiva. En nuestra experiencia en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, la Red Natura se tiene que establecer en tres fases: la primera, una fase de planificación; la segunda, de planificación de la gestión y la ejecución de los planes de gestión; y una tercera de desarrollo y maduración de la Red Natura 2000.

La situación actual de la Red Natura en Navarra es que la fase primera la ultimamos en 1999. Desde entonces nuestras propuestas de LICs de las tres bioregiones han sido aprobadas técnicamente, tanto por el Centro Temático de París como por la Comisión, de lo que se deduce que hemos cumplido nuestros deberes.

Cuando hablo de Red de espacios protegidos o de Red Natura no sólo estoy hablando de lugares de interés comunitario, sino de que esos lugares tienen que estar interconectados de forma continua a través de lo que se llaman corredores, o interconectados de forma discontinua a través de lo que se llaman zonas sensibles. Si a la hora de planificar una Red nos limitamos a concebir que se aprueben el 90% de un hábitat o espacios aislados sin garantía de conexión de flujo génico entre ellos, esa Red no va a ser sostenible con el paso del tiempo. Eso quiere decir que conservar, es invertir dinero en los LICs

para gestionarlos, e invertir también en terreno agrario, fuera de los LICs, en las zonas sensibles y en los corredores.

La segunda fase, en la que estamos nosotros desde hace 3 años, es la de planificar la gestión. Para ello nos hemos dado cuenta de que necesitábamos 3 instrumentos importantes, siendo el primero de ellos el que hoy les voy a presentar, la **Guía Metodológica** para elaborar los planes. El segundo, que está muy avanzado también, es la redacción del **Plan Director de la Red de Espacios Naturales** de Navarra, fruto de los 8 planes piloto que se corresponden con los 8 tipos de ecosistemas presentes en el territorio navarro. En Navarra contamos con 42 espacios de interés comunitario que responden a 8 tipologías y lo que hemos hecho ha sido un plan de gestión tipológico por cada uno de estos ecosistemas.

La fase siguiente comenzaría tras la implantación de los planes, y consistiría en ir aumentando la capacidad de gestión de la red y la integración ambiental de las políticas sectoriales mediante una mayor concertación con los agentes sociales y con el incremento necesario de los recursos financieros.

Volviendo al por qué de haber desarrollado esta herramienta, en 1998 desarrollamos un estudio a fondo de todos los elementos de planificación de espacios naturales que había a nuestro alrededor en el ámbito de la Unión Europea, en el ámbito español y en el ámbito navarro. El análisis fue bastante duro porque nos dimos cuenta de que había una escásima integración entre la planificación territorial estra-



tégica sectorial y el desarrollo socio económico. Además, veíamos que existía una ausencia de mecanismos e incentivos para introducir mejoras prácticas en el uso del suelo.

Evidentemente los procesos participativos no existían, con lo cual la ineficiencia de los mismos era inmensa, siendo más grave aún la indefinición de objetivos concretos ya que se hablaba de "valores naturales" sin explicar qué se entendía por este concepto. Todo era muy ambiguo y no existían referencias a indicadores concretos medibles, ni programas de seguimiento. Tampoco existía ninguna coherencia entre los diagnósticos de conservación y las medidas que se proponían para conservar y, desde luego, no existían programas financieros con compromisos concretos de inversión, existiendo tan sólo indemnizaciones a lucros cesantes.

Con todo esto poco se podía hacer, pues era un producto propio de lo que a finales de la década pasada se conoció con el "síndrome de espacios de papel", ya que en el fondo no estábamos más que "pintando sobre el papel" y prohibiendo que se hicieran actividades en esos pequeños espacios, mientras que en el resto podíamos destruirlo todo porque no estaban incluidos en esas zonas.

Creo que la elaboración de esta Guía Metodológica ha supuesto un esfuerzo para resolver estas debilidades. Lo que pretendemos con este manual es transmitir nuestra experiencia para que la gente que esté de alguna forma comprometida con la Red Natura 2000, y sobre todo, de una parte muy impor-

tante de la agricultura, no cometa los mismos errores que hemos cometido nosotros. Que puedan aprender de nuestra experiencia, orientando mejor su política de conservación y sacando las oportunidades, pocas o muchas, que en este momento le está brindando la reforma de la PAC. Lo que pretende esta Guía es señalar cómo hay que hacer un nuevo plan para poder resolver los problemas derivados de la planificación tradicional que teníamos y que, desgraciadamente, en muchos sitios seguimos teniendo.

En los planes de gestión se establece la política ambiental de un territorio y se definen las condiciones en las que se deben desarrollar las otras políticas sectoriales. Se proponen objetivos muy concretos ligados a los valores ecológicos definidos cuya consecución puede medirse con indicadores medibles seleccionados. Cuantificamos los costes de conservación. Se identifica sobre quién recaen y se establece la cuantía fundamentada de las compensaciones necesarias, si es que hay lugar a ellas, y esto es lo más importante, definimos **contratos ambientales**, que regulan las contraprestaciones públicas en pago a los compromisos ambientales asumidos por los agentes económicos.

El esquema general de un plan de gestión arrancaría, por tanto, con un análisis ecológico y socioeconómico del lugar que queremos proteger; esto viene a responder a la pregunta dónde estamos y qué tenemos que conservar.

Este manual nos enseña cuáles son los procesos de selección de los elementos clave que queremos

conservar, cuál es el estado de conservación de los mismos y cuál es la relación entre la actividad socio-económica en ese lugar y los recursos naturales, así como cuáles son los subsidios públicos que se están dando en ese lugar. Cuando nosotros hicimos los primeros planes de gestión comprobamos que pese a que entraba mucho dinero, lo hacía de forma sectorial, con acciones que, de una manera perversa, iban en detrimento del propio medio ambiente. Es decir, entraba una cantidad importante de dinero pero no había coherencia en el resultado final ambiental, ya que lo que uno construía el otro lo destruía. De lo que se trata es de ver cuánto dinero está entrando y analizar si somos capaces de dotar a ese dinero público de coherencia para que tenga un fin concreto, y si hemos decidido que es un lugar de interés comunitario, el objetivo fundamental será conservarlo. En ningún caso estamos hablando de reducir el dinero a los agricultores, al contrario, queremos que sigan recibiendo esas aportaciones. Pero queremos priorizar qué es lo importante, para distribuir el dinero teniendo en cuenta que este objetivo de conservación es un objetivo de todos.

Ahora bien, ese análisis ecológico y socioeconómico es lo primero, ya que mientras no lo hagamos no merece la pena seguir. Este procedimiento es laborioso, y en nuestro caso llevamos cuatro años en esta fase de planificación de la gestión, porque hay que estudiar mucho, tenemos que definir muy concretamente cuáles son las metas reales de conservación que queremos.

Naturalmente, una vez que hemos establecidos los objetivos, debe haber un análisis de los condicionantes. Qué nos impiden que lleguemos a ellos y dónde están las fuerzas negativas que no nos dejan que los alcancemos.

Estos factores nos vuelven a plantear cómo seleccionar las estrategias. Como bien saben ustedes, en la naturaleza un problema puede tener distintas soluciones. Por ejemplo, si queremos conservar un determinado pastizal se pueden adoptar distintas medidas: introducir el ganado que le corresponde, ni más ni menos, hacer una serie de roturaciones periódicas, que puede ser demasiado costoso, o efectuar una serie de quemas controladas. Con esto lo que quiero destacar es el hecho de que para conservar un mismo elemento de la naturaleza siempre puedo acceder a tres o cuatro estrategias. Debe analizarse, en función de las características socioculturales y ecológicas de la zona en cuestión, cuál de esas estrategias es la que tengo que implementar. Una vez que he seleccionado las estrategias, definimos las medi-

das: qué vamos a hacer para solucionarlo. Los factores clave en este punto serían: qué hay que conservar; dónde tengo que invertir para restaurar el medio degradado; dónde tengo que subvencionar para que la gente empiece a trabajar en esa orientación.

Finalmente, ligado a las medidas, definimos indicadores que marquen si lo que se está haciendo va por el buen camino o no. Hay que hacer el análisis de costos y beneficios, es decir, cuánto va a costar la ejecución de esas medidas y qué beneficio van a reportar. También hay que esbozar un programa financiero para definir quién lo va a pagar y cómo, para lo cual hay que mantener un programa periódico de seguimiento para saber si está funcionando.

Como ven, se trata de una metodología sencilla y lógica, pero compleja a la hora de implementarla, ya que requiere un conocimiento exhaustivo de la naturaleza. Es la única manera seria de que las cosas vayan hacia donde pretendemos.

Les comento un ejemplo relativo a la campiña atlántica. En Navarra, en la campiña atlántica, existen explotaciones intensivas de vacuno de leche, con praderas atlánticas muy productivas, que generan parte de la dieta forrajera con altos consumos de inputs agrarios y elevada producción de residuos ganaderos. Muchos de estos parajes también son lugares de interés para la Unión Europea, por tratarse de prados de seminaturales de siega con alta diversidad florística, por ejemplo, de manera que nos encontramos ante la situación de tener que conservar un espacio que está inmerso dentro de una actividad totalmente diferente.

Tendremos, por tanto, que decidir cuál sería la situación deseable de ese emplazamiento, analizando hasta qué punto podemos incrementar la superficie de prados seminaturales, por ejemplo. Con ese estudio socio económico previo veremos, además, hasta qué punto puedo aumentar la densidad de los setos y los robledales encharcables; hasta dónde puedo reducir la cantidad de fitosanitarios y compuestos nitrogenados que estoy utilizando; y, finalmente, hasta qué punto puedo mantener las charcas existentes o restaurar las nuevas para conservar los anfibios que me está indicando la Comisión.

La siguiente pregunta sería ¿qué es lo que me está impidiendo cumplir con los objetivos? La respuesta sería la intensificación ganadera, que es una fuerza que tira en sentido contrario. Las transformaciones de algunos prados seminaturales en praderas sembradas artificiales o en maíz forrajero, que propor-

cionan una renta inmediata más alta, el drenaje de los suelos hidromórficos para poder alcanzar una mayor productividad, la supresión de setos y vegetación de ribera para la instalación de praderas intensivas, etc.

Estas son las claves en las que reside el verdadero conflicto. Para resolverlo, lo primero que habrá que hacer será definir indicadores, para saber si avanzamos por el buen camino, y una vez que hemos definido los indicadores, habrá que diseñar el plan de gestión para adecuar los calendarios de siega, limitar el uso de fertilizantes, limitar la roturación, el drenaje y las siembras de praderas, restaurar las charcas en robledales y restaurar los robledales. Para conseguir estas actuaciones, hay que pagar, convenciendo a la persona responsable de que es más rentable abordar estas actuaciones que seguir con la situación existente.

Por lo tanto, hay que analizar todos las subvenciones que están llegando, proponer la supresión de las ayudas que contribuyen a la implantación de las actuaciones que más daño están produciendo en el medio, como son el maíz forrajero en régimen intensivo e intentar sustituirlas por otras, a poder ser un poco más generosas, a diseñar dentro del programa de desarrollo rural, como pueden ser la extensificación de la ganadería, la producción ecológica, la comercialización de productos de calidad y la restauración de bosques climáticos.

Lo más importante es la gestión consensuada, ya que la gente no se implica voluntariamente en ningún contrato a menos que confíen en el resultado, de manera que hay que llegar a ellos y hacerles ver que las limitaciones de las políticas de conservación no las ponemos nosotros, sino el propio ordenamiento jurídico, y que en lugar de una nueva carga, las políticas de gestión que proponemos son una oportunidad.

En este sentido, otra de las medidas que aprueba este nuevo reglamento es que la asistencia técnica al ganadero o al agricultor le proporcione información acerca de cómo puede mejorar sus explotaciones, y

en este sentido, pretendemos que las asistencias técnicas sirvan a los tomadores de contratos como diagnósticos de sus explotaciones, a fin de definir con ellos los compromisos ambientales del productor, ver cuál es la cuantía de los pagos compensatorios y cuál es la asesoría técnica al productor. La única limitación que presenta esta metodología es, simplemente, el dinero, de manera que cuanto más dinero obtengamos, podremos poner en marcha un mayor número de planes de gestión.

En cualquier caso, la tendencia es que cada vez se va a destinar más dinero de la Unión Europea a la conservación y menos a la producción, y este flujo es el que, de alguna forma, debe alimentar nuestra Red Natura. En Navarra, con el dinero que tenemos en estos momentos, vamos a ejecutar 8 planes de gestión, y si el año siguiente disponemos de más dinero, seguiremos avanzando poco a poco, con la experiencia adquirida.

En definitiva, este manual pretende convertirse en una ayuda para quien lo quiera utilizar, de manera que cuando nos encontremos con una zona especial, seamos capaces de alcanzar una visión compartida por todas las partes interesadas, para proponer objetivos y acciones consensuadas para alcanzarlos. Así, posibilitar, en la medida de lo posible la integración de las políticas sectoriales en el ámbito de su aplicación.

Pocas veces antes se habían analizado todos los subsidios públicos que se recibe en un LIC, y esto va a permitir mejorar la coherencia de los fondos públicos de los espacios naturales y orientarlos sobre las reformas necesarias a introducir en los programas de desarrollo rural, de manera que en cada reprogramación o en cada reunión de seguimiento podamos proponer nuevas medidas a la vista de las que funcionan o de las que no funcionan, para luego establecer mecanismos concretos de gestión concertada y vincular las ayudas públicas con los objetivos de conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecológicos de interés general; en definitiva para ofrecer un marco metodológico que creemos que es válido para cualquier plan sectorial.



---

**Sr. D. ALFONSO GARRIDO JIMÉNEZ**CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.

---

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

---

Quisiera dirigir mi pregunta a Jesús Díez y a Jesús Ruiz Tutor, partiendo de que se trata de una pregunta totalmente intencionada con la que no quiero dar a entender que yo opine lo contrario: ¿Por qué esa obsesión con la fijación y el mantenimiento de la población en el medio rural? La situación de la población en el medio rural responde a un modelo de colonización medieval que se deriva de la exploración del territorio y de un aprovechamiento del mismo. De manera que no entiendo por qué queremos que la población se quede en un sitio determinado. No veo la conexión entre la población y el desarrollo sostenible, porque cuanto menos población tengamos, mayor posibilidad de sustentar perfectamente el territorio y de alcanzar ese desarrollo sostenible. Podría extenderme más en esta cuestión, pero creo que ha quedado claro por dónde van mis intenciones, es decir, por qué queremos cortar esos movimientos naturales, más o menos traumáticos, dependiendo del caso. Por qué no hemos dejado que Madrid se mantuviera con esos 25.000 habitantes con los que contaba en el siglo XIV.

---

**Sr. D. JESÚS DíEZ VÁZQUEZ**AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO

---

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

---

Si quieres puedo responderte con otra provocación. Todo el mundo habla del despoblamiento como un grave problema y de hecho todos los partidos políticos se han puesto de acuerdo en desarrollar una estrategia contra la despoblación, pero yo doy la bienvenida a la despoblación, ya que gracias a ella estamos como estamos desde el punto de vista natural. Si bien es cierto que hay poca gente, la que se ha mantenido en esos enclaves mantiene un uso sostenible del territorio precisamente porque hay poca gente. Ahora bien, la realidad es otra y determina que es necesario desarrollar una estrategia de lucha contra la despoblación y buscar las causas que determinan el por qué es mala la despoblación.

En el medio rural, por lo menos en el que nosotros tenemos, la despoblación es mala desde el punto de vista de que se abandonan usos tradicionales del territorio, lo que implica una pérdida de hábitats. Pero esta pérdida de hábitats no se debe a que se

cambie el tipo de cultivo, sino porque se cambian las técnicas tradicionales y se cambian por otras.

Evidentemente, esto también es un proceso natural, pero no podemos perder de vista el hecho de que en la Unión Europea ya no existe naturaleza pura, sino que nos encontramos con hábitats hechos por el hombre, fundamentalmente por la agricultura y la silvicultura. Por lo tanto, si el medio rural queda despoblado o si el medio rural se transforma en segunda residencia, estamos perdiendo valores de uso del territorio, valores culturales y valores naturales. Ese es realmente el problema, ya que nos estamos enfrentando a la pérdida de ecosistemas y de valores culturales, irremplazables en la mayoría de los casos. Esta es, en mi opinión, la clave que fundamenta la lucha contra la despoblación.

Por otro lado, y siempre desde mi punto de vista, estamos ante una batalla prácticamente perdida, puesto que el abandono del medio rural es algo imparables, pese a que en la revista del LEADER incluida en la documentación que se ha entregado esta mañana se hable de la proliferación de alojamientos neurales, si bien esto no implica repoblación, sino la conversión en centros de turismo y segunda residencia. Ojalá podamos conservar lugares donde se mantenga el uso tradicional del territorio y conseguir que sean realmente rentable, y estos planes de gestión pueden hacer al menos ese uso tradicional del territorio lo sea.

También hay que tener en cuenta que existen diferentes medios rurales, ya que podemos distinguir entre los medios rurales con agricultura altamente competitiva y las zonas marginales, que desgraciadamente abundan en España. En cuanto a la despoblación, está claro que hay que luchar contra ella y mantener la población, puesto que de no ser así, una de las primeras consecuencias será ese abandono de usos tradicionales. Ahora bien, el hecho de que se mantenga o de que se incremente la población, no significa que se vayan a recuperar o a salvar los usos tradicionales. Y es aquí donde surge la contradicción, ya que el reto es intentar mantenerlo porque forma parte de nuestra herencia cultural y natural, y en cuanto a cómo podemos alcanzar esta meta, serán los Planes de Gestión quienes determinen si es viable hacerlo con prácticas agrícolas realizadas por agricultores y ganaderos, o si habrá que hacerlo con técnicos y trabajadores que no sean agricultores ni ganaderos.

Veremos cómo evoluciona todo esto, pero en muchos sitios es una tarea muy difícil o irreversible.

## Sr. D. Jesús Ruiz Tutor

JEFE DE SERVICIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL  
DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE. GOBIERNO  
DE LA RIOJA

Poco más que añadir a lo expuesto por Jesús Díez. Creo que existe un desequilibrio, y no podemos entender el desarrollo sostenible como el crecimiento paulatino de las ciudades, o la utilización de los recursos del exterior, ya que se estará produciendo un desequilibrio de compensación que debemos tener en cuenta, puesto que es imposible que exista un desarrollo sostenible en un territorio determinado si no existe un equilibrio entre el núcleo urbano y las zonas más alejadas.

Reconozco que en esta cuestión a veces me traiciona un poco el corazón, por supuesto que sí, pero también hay que reconocer que se ha ido muchísima gente a las ciudades y de algún modo hay que seguir manteniendo esos territorios. Desde mi punto de vista no creo en un modelo que promulgue la concentración de toda la población en las ciudades y la contratación de gente en las ciudades para que vaya a mantener los servicios básicos del territorio como modelo de ordenación del territorio. Creo que es bueno que haya gente, pero no que haya masificación, por lo que podemos señalar que se trata de un problema en la elección de modelo de ordenación de territorio y de pérdida de patrimonio del medio rural, ya que si ahora mismo me dan a elegir entre recuperar las viviendas tradicionales en nuestros pueblos de montaña y levantar adosados, yo no tengo dudas en potenciar la promoción de las viviendas tradicionales. Con esto no quiero decir que esas casas recuperadas no se destinen a estos nuevos habitantes del territorio que se van a trasladar los fines de semana, ya que a lo mejor no hay otra solución, pero desde luego es un tema que hay que analizar, ya que en este país hay muchísimo territorio que sigue perdiendo población.

Antes he hecho una referencia breve al caso de dos partes de una misma sierra, como es el caso de Villoslada de Cameros y de Navaleno, dos zonas de pinares con diferente modelo de gestión. Las dos tienen valores naturales importantes y las dos han evolucionado de diferente manera en este último siglo, así que las tomo como ejemplo, para reivindicar que tenemos que trabajar sobre estas cuestiones de la ordenación del territorio y tomar decisiones.

## Sr. D. Alfonso Garrido Jiménez

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA  
JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Si fuéramos capaces de abandonar el componente histórico y el componente sentimental, la pregunta que tendríamos que planteamos sería si es suficiente, para alcanzar un desarrollo sostenible, la población con la que contamos ahora, o si bien, con menos población y con menos núcleos rurales conseguiríamos el mismo, o incluso mejor, desarrollo rural sostenible. Vuelvo a repetir que el modelo rural se basa en un modelo de colonización medieval, en el que los pueblos distan unos de otros cinco leguas, distancia que andaba una persona para hacer el viaje de ida y vuelta. De manera que si nosotros borraríamos ahora todos los municipios de España, olvidando el componente sentimental histórico, y colonizáramos el territorio, ¿colocaríamos los 2.500 municipios que conforman Castilla y León, por ejemplo, en su situación actual o sólo colocaríamos determinados municipios a una determinada distancia?

Y una cuestión más, ¿cuál es la población que sustenta un territorio? En el caso de un agricultor, por ejemplo, de una superficie de campiña cerealista, la superficie que sustenta esa persona, capaz de generar una actividad de desarrollo y a la vez sostenible, puede rondar las 200 o 300 hectáreas. Si hacemos cuentas podemos calcular la población y los municipios que sobran, lo cual no significa, ni mucho menos, que esta sea mi opinión, y no seré yo el primero en poner en un pueblo el cartel de cerrado.

## Sr. D. Ignacio Elorrieta

DIRECTOR DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL  
DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE. GOBIERNO  
DE NAVARRA

A mi modo de ver, se está planteando un falso debate, ya que no se trata de volver a la Arcadia, es decir, el sistema de producción primario que atendía a las necesidades de una sociedad del siglo XIX o del siglo XX, sino que lo fundamental es que existen una serie de bienes públicos que tenemos que proteger, de forma que tendremos que priorizar los intereses para ver qué es lo que va a quedar. En cuanto a la cuestión de qué es la sostenibilidad, son las personas, no sé si serán del pueblo o serán de origen neorural, que se necesitan para

producir los bienes públicos que la sociedad demanda y que son justos, como es el caso del mercado de emisiones.

En cuanto a la producción rural va a quedar aquello que el mercado demande. Si hablamos de la producción ecológica, y tenemos en cuenta el número de personas que van a solicitar un alimento ecológico, llegaremos a la conclusión de que será un porcentaje muy bajo y que va a depender del dinero del que dispongamos. La semana pasada se celebraron las Jornadas de Consumo Sostenible y se concluyó que el consumidor español, a la hora de escoger cualquier producto de consumo, lo primero que mira es el precio y luego la marca. La realidad demuestra que cuando más del 50% de las familias españolas tienen dificultades para llegar a final de mes, el precio va a seguir siendo una limitación y sólo el 16 o el 17% de las familias va a poder hacer frente a esa demanda de mercado. Navarra tiene relativamente bastante agricultura ecológica y el producto de la agricultura ecológica en Navarra se vende en Alemania. Si ese producto se vendiera más en Alemania se incrementaría la producción ecológica, y en caso de que se vendiera en Navarra se incrementaría mucho más, por lo que es este dato el que va a dimensionar la sostenibilidad.

## Sr. D. José Gallego Frías

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA  
JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

Se está hablando de la fijación de la población rural, esto es un hecho, y si bien yo no me opongo a ello entiendo que se trata de una cuestión en relación directa con la ordenación del territorio, ya que sin ésta no van a existir posibilidades de desarrollo rural, ni de fijar a la población en esos enclaves. En mi opinión esa ordenación del territorio tendría que contemplar el que hubiera unidades de población de 2.000, 3.000, o 5.000 habitantes, con unos servicios en condiciones, con una calidad de vida importante, lo que puede ser perfectamente sostenible. Si tenemos en cuenta que hace 30 años el radio de acción del trabajo de un agricultor podía cifrarse en una parcela de 10 kilómetros, como máximo, en función de la distancia y el tiempo que tardaba en recorrerla, hoy, con un vehículo no existiría ningún impedimento para efectuar desplazamientos mayores. Por lo tanto, el desarrollo rural, a mi modo de ver, depende del establecimiento de unidades de población más en consonancia con nuestras tecnologías.

## Sr. D. José Antonio Rodríguez Fraguas

DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN

Por un lado se está hablando de la política agraria, del desarrollo agrario y de los modelos de desarrollo. Y, al mismo tiempo, se habla de la política de medio ambiente y de la necesidad de integrar ambas políticas. Poco a poco nos vamos dando cuenta de que estamos hablando, en definitiva, de la ordenación del espacio rural. Partiendo de esta premisa, me pregunto hasta qué punto está integrado el desarrollo agrario y ambiental dentro de la ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. No estoy de acuerdo con el hecho expuesto de que haya que desarrollar una ordenación del territorio que afecte a todas las regiones por igual, porque si bien el modelo expuesto por el Sr. Gallego Frías es válido para Castilla - La Mancha, no lo es para otro tipo de regiones en las que encontramos otro tipo de explotaciones y de poblamientos, que, en mi opinión, no pueden ni deben desaparecer.

## Sr. D. Jesús Ruiz Tutor

JEFE DE SERVICIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL  
DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE  
GOBIERNO DE NAVARRA

En el caso concreto de La Rioja, se trata de un problema de ordenación territorial y ¿cómo está integrado? De ninguna manera, puesto que Agricultura hace su plan de acción en el medio rural siguiendo sus propias directrices, y Medio Ambiente hace lo propio, de manera que a veces no coinciden y se producen conflictos o fricciones. Por lo tanto, no se integran ambas políticas, no se hace una política de ordenación del territorio adecuada y la síntesis que demuestra definitivamente el por qué no la tenemos en el hecho de que en esta nueva etapa se ha creado una Consejería de Política Territorial y se ha incluido a medio ambiente dentro de ella, lo cual nos da una oportunidad para tratar de llevar a cabo esa integración. La coordinación a la que estoy haciendo referencia no puede ser una coordinación sin obligación, ya que si no existe esa obligatoriedad de trabajar conjuntamente cada uno hace lo que considera y se produce un desequilibrio, como el que ahora tenemos y en él vivimos.

---

**Sr. D. IGNACIO ELORRIETA PÉREZ DE DIEGO**

---

DIRECTOR DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL. DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE. GOBIERNO DE NAVARRA

---

En el caso concreto de Navarra, no existe ningún tipo de integración, ya que los modelos de ordenación del territorio no tienen en cuenta la sostenibilidad. Los modelos a los que estamos haciendo referencia están basados, sobre todo, en el hiperconsumo de recursos y, al igual que la OMC, en el transporte y en la movilidad. De esta forma, este tipo de modelos sólo favorece lo urbano en detrimento de lo rural que desaparece para siempre. La solución pasaría, por lo tanto, porque la ordenación del territorio salga del siglo pasado y empiece a ordenar el territorio sobre la sociedad del conocimiento, y no sobre la base del hiperconsumo de recursos, y hasta que no se dé ese salto cualitativo no conseguiremos nada.

---

**ILMA. SRA. D<sup>a</sup> LOURDES VILADOMIU**

---

CATEDRÁTICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

---

A modo de reflexión, y conectando con las intervenciones anteriores, quisiera señalar que desde mi punto de vista, las políticas de índole contractual son las mejores para definir el trazado por el que tenemos que avanzar. Jesús Díez nos ha querido explicar en su intervención que el LEADER y el PRODER son observatorios del desarrollo rural sostenible, aunque desde mi experiencia como evaluadora no soy tan optimista, y los considero como la excepción que confirma la regla, puesto que la mayor parte de los programas son ventanillas de concesión de ayudas. La pregunta es si no existiría la posibilidad de, poco a poco, hacer corresponsables a los Grupos de Acción Local de las progresivas medidas contractuales dentro de la agricultura sostenible, de manera que supusiera un coste menor de transacción a nivel de la Administración, dotando de un mayor contenido de desarrollo sostenible a los Grupos de Acción Local. Dejo en el aire esta sugerencia.

---

**Sr. D. JESÚS DíEZ VÁZQUEZ**

---

AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO. JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

---

El planteamiento que he hecho a lo largo de mi intervención va un poco en esta línea, pero sin ensal-

zar la labor desarrollada, sino más bien analizando el potencial que tienen estos Grupos de Acción Local como gestores directos en el medio rural, al ser más cercanos y más próximos. Al menos esa es la teoría de la que parten el LEADER y el PRODER.

También, y a la vista de que los instrumentos que estamos desarrollando desde la Red pueden ayudar a reorientar esos programas que básicamente se limitan a una mera gestión de ayudas, señalaba que el objetivo no era gastar los fondos, que es un poco la crítica que hace Lourdes. Lo importante es hacer un buen uso de esos fondos a través de un modelo o estrategia de desarrollo sostenible del territorio.

Pienso que existe un gran potencial pero hay que profundizar algo más, porque si al final terminan siendo meros gestores de ayudas no habremos conseguido nada. Este es el reto que lanzaba a la Red, y José Álvarez ha comentado que se desarrollarán negociaciones con los Grupos de Acción Local para iniciar trabajos en este sentido, con la esperanza de alcanzar la situación que tú comentabas y que, a fin de cuentas, es la que todos esperamos.

---

**Sr. D. JORDI PEIX MASSIÉ**

---

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA.

GENERALITAT DE CATALUNYA

---

Yo fui Director General del Medio Natural durante siete años y cuando finalice este período me di cuenta de que realmente sabía muy poco de medio natural, al igual que el resto de mis colegas. Situación que empeoró cuando fui a Europa. No digo esto a modo de crítica, sino que lo que quiero destacar es que se trata de una asignatura nueva en la que hay que profundizar.

La clave es la necesidad de empezar a investigar, ya que no conocemos los mecanismos que rigen el funcionamiento de la naturaleza presente en nuestro territorio. Nosotros empezamos esta labor de investigación en una comarca catalana, y nos dimos cuenta de que en muchos casos hacemos un mal uso de los presupuestos asignados. En relación con el agricultor, nos dimos cuenta de que la multifuncionalidad realmente existe, tomando como ejemplo a esos agricultores que reciben purines de las granjas con excedentes y los utilizan en sus cultivos, bajo la supervisión de Medio Ambiente. Es en este momento cuando empieza a funcionar la fiscalidad, ya que estos agricultores están cobrando más por recibir purines de las granjas que de las ayudas existentes en

la PAC. Y no podemos olvidar que el dinero es un importante motor para la agricultura. Por lo tanto, la multifuncionalidad ya existía entre la ganadería y la agricultura.

Por lo que se refiere a los lodos que se vierten en el campo, es multifuncionalidad. El agricultor cobra para recibir lodos y la Administración vigila que los lodos se tiren de forma adecuada. En Cataluña tenemos 800.000 hectáreas, y ya se ha elaborado un estudio de suelos de 600.000 hectáreas, de manera que sólo se autoriza el vertido de lodos en los suelos que cuentan con un estudio.

A la hora de buscar dinero, resulta que los fondos procedentes de las ayudas directas son muy escasos, por lo que habrá que analizar en profundidad a qué estamos destinando esos fondos, para ver hacia dónde vamos.

Y, finalmente, si hablamos de erosión, me gustaría poner como ejemplo el Delta del Ebro, ya que sin ese proceso de erosión no contaríamos con él. Con esto, lo que quiero destacar es que no hay que exagerar los efectos dañinos de la erosión, aunque tampoco minimizarlos en exceso.

En relación con una intervención anterior, quiera saber qué modelo ha resultado el más adecuado, si el comunal o el administrativo. Estas reflexiones me las planteé en relación con una comarca catalana en la que había más funcionarios del medio natural que agricultores, y llegué a la conclusión de que la naturaleza rendible es la naturaleza protegible, de manera que no funcionará si no creemos en ello. Ante esta situación, tendremos que analizarla, profundizar en ella y buscar un modelo nuevo, un modelo sostenible que nos permita conseguir una naturaleza sostenible.

---

**Sr. D. JESÚS RUIZ TUTOR**

---

JEFE DE SERVICIO DE INTEGRACIÓN AMBIENTAL. DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE. GOBIERNO DE LA RIOJA

---

Tomando como ejemplo el caso de la sierra al que antes he hecho referencia, tenemos dos zonas de pinares diferenciadas. En la primera, correspondiente a la vertiente sur, la gestión del territorio se desarrolla siguiendo un modelo comunal. El territorio es público y se gestiona a través de la participación directa de los Ayuntamientos de los municipios afectados. En este modelo utilizaban un sistema de gestión en el que se otorgaba un alto grado de participación a la población, que era quien recibía el aprovechamiento directo de este pinar. En cuanto a la otra zona de la sierra, se seguía un modelo también público, ya que se gestionaba a través de la Administración, pero esta gestión era más territorial, puesto que si bien los Ayuntamientos de los municipios afectados también participaban en el aprovechamiento de los recursos, la gestión se realizaba con una visión más global del territorio y de los beneficios.

El resultado, por tanto, son dos modelos diferentes en dos zonas de las mismas características. A partir del año 1900, aproximadamente, se percibe una gran caída del área riojana de la sierra, agudizada con la emigración de gran parte de la población, mientras que en el área soriana se mantiene la población, gracias a los beneficios económicos directos que han estado percibiendo las familias.

Con este ejemplo he querido plasmar de la existencia de diferentes modelos en cuanto a la ordenación o gestión del territorio. Si alguien estuviera interesado en obtener más información, facilitaré la información al Secretariado de la Red de Autoridades Ambientales.



Mesa de la clausura de la Jornada. De izda. a dcha., Juan Martínez Sánchez y Vicente Forteza del Rey Morales.

**ILMO. SR. D. JUAN MARTÍNEZ  
SÁNCHEZ**

*SUBDIRECTOR GENERAL DE CALIDAD AMBIENTAL*

*DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL*

*MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE*

Vamos a proceder al Acto de clausura de esta interesantísima Jornada que espero sea un paso adelante decisivo en la buena imbricación de los dos departamentos de la Administración Central que más tienen que ver con el asunto que se ha tratado hoy, como son el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de Medio Ambiente, y lo mismo tanto en las Comunidades Autónomas como en las organizaciones del mundo profesional.

Creo que ha quedado claro, sobre todo en este último bloque, que nos encontramos ante un triple reto, ya que lo que se nos pide no se ha hecho nunca en la historia: mezclar dos cosas que por definición son heterogéneas, la agricultura y el medio ambiente. Por tanto, tenemos que imaginar medios nuevos para resolver esa dificultad, instrumentos incluso de carácter metodológico, ya que en el debate se han planteado cuestiones acerca de cómo se comparan, se entrelazan y se combinan consideraciones de carácter ambiental, demográfico, urbano, económico, financiero, fiscal, etc. Tenemos que ser capaces de combinar todos esos factores, tarea de gran complejidad en términos metodológicos, pero que supone un reto y tenemos que ser capaces de resolver esa complejidad. Existen algunos precedentes parecidos, como por ejemplo las evaluaciones de impacto ambiental, de manera que tenemos que concentrar nuestros esfuerzos en conseguirlo, ya que la agricultura es, desde mi punto de vista, un sector decisivo tanto en la economía, como en la demografía, en la política, o en los aspectos sociales de nuestro país. Nuestro objetivo, por lo tanto, será encontrar métodos eficaces que nos permitan combinar ambas variables. Por último, el tercer reto sería que, una vez hallados esos instrumentos metodológicos, deberíamos dotarnos de la suficiente valentía política como para llevarlos a la práctica.

Creo que no soy sólo optimista, sino también realista, cuando hago estas afirmaciones. Dada mi experiencia tanto en el mundo agrícola como en el ambiental, creo conocer, y esto lo digo con humildad, las dos caras de la moneda, lo que me lleva a afirmar que en España contamos con las infraestructuras, con los medios, con el capital humano, y con la ciencia suficiente, como para que no sólo aspire-

mos a resolver este difícilísimo problema de combinar las variables agrícola y ambiental, sino que nos conenzamos de que tenemos capacidad para hacerlo y lo hagamos.

Quisiera aprovechar para agradecer, en nombre del Ministerio de Medio Ambiente, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y especialmente a la Dirección General de Desarrollo Rural, su ofrecimiento y colaboración para ser los anfitriones de esta XX Jornada Temática. Desde el Ministerio de Medio Ambiente queremos ofrecer la mejor disposición para seguir avanzando en total cooperación, con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en todas estas cuestiones relacionadas con el mundo de la producción agrícola.

**ILMO. SR. D. VICENTE FORTEZA DEL  
REY MORALES**

*DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO RURAL*

*MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN*

Yo también me considero un militante del optimismo, pero me gustaría señalar que, en general, los que trabajamos en estos temas necesitamos, al menos, dos elementos de apoyo: mucha paciencia y, en segundo lugar, convencernos de que no estamos solos a la hora de afrontar esta problemática. Hoy por hoy, con independencia de que las Administraciones tengamos unas intenciones determinadas, la sociedad civil también es una valedora importante de los intereses generales, siendo el resultado final la combinación del interés general, representado por la Administración, y del interés de la sociedad civil, también consciente de los intereses en juego. Creo que estos elementos son instrumentos esenciales para poder llevar a cabo la ingente tarea que tenemos por delante y, a pesar de la complejidad de todas estas cuestiones, tenemos que ser capaces de identificar las soluciones, puesto que la demanda de la sociedad nos va a exigir respuestas. Hemos alcanzado un estatus en el que la sociedad se puede permitir el lujo, y me atrevo a decirlo así, de poner en cuestión incluso la agricultura, cuando, desde mi punto de vista, no existe ninguna sociedad que haya jugado un papel importante a nivel mundial, por lo que no creo del todo acertado seguir avanzando en esa línea.

De manera que en una sociedad donde se está empezando a tener conocimiento y conciencia de la importancia de estos aspectos, hay que tener muchísima paciencia y aliarse con los implicados, de manera que todo se oriente en el mismo sentido.



Antes habéis hablado de los grupos de acción local, factor clave que, con independencia de que puedan seguir mejorando a base de seguir funcionando, han conseguido dotar de proyecto a un territorio, algo que durante mucho tiempo se intentó hacer de los despachos con escaso éxito. Actualmente hay gente lo suficientemente capacitada para analizar las necesidades y poner en marcha aquellas actuaciones que les permitan resolver las carencias que tienen frente al territorio, alcanzándose resultados muy relevantes.

Existen muchas imperfecciones, no hay duda, pero tomando como ejemplo la última evaluación que se ha realizado del Programa LEADER-2 y del PRODER, tengo la impresión de que no menos de 30.000 iniciativas han sido abordadas por los grupos de acción local, que han conseguido integrar gentes del propio territorio y de fuera del mismo. Por ejemplo, la diversificación del turismo rural, sin ser la panacea, ha supuesto la creación, en el último período, de alrededor de 30.000 plazas hoteleras. Esto ha permitido que se conforme una red de la que están disfrutando muchos españoles y muchos extranjeros, al tiempo que está generando una actividad económica en esos territorios que hace algunos años era del todo impensable.

Hoy en día, tal y como señalaba Jordi Peix, hay gente capaz de mirarse a sí misma, de mirar al territorio y sacar conclusiones del camino que debemos seguir, y en esta área desempeña una labor fundamental la Red de Autoridades Ambientales, puesto que en su seno se analizan los problemas y se trata de buscar soluciones. En este sentido, la Red puede prestar un apoyo absolutamente impoderable en la labor de convencimiento a la que antes hacía referencia en relación con la sociedad.

Comentaba al principio la necesidad de dotarse de paciencia, y es que para concienciar y convencer a la opinión pública tendríamos que desarrollar importantes campañas de comunicación, a la vista de que en la actualidad la agricultura empieza a estar en riesgo como consecuencia de la aplicación de la Política Agraria Común. Esta situación deriva de la variación del sistema de intervención desde los precios a las ayudas directas, ya que todo el

mecanismo se ha vuelto muchísimo más transparente, de manera que cualquier cosa que se consiga tendrá que conseguir la legitimación social de las medidas que se adopten.

Jordi Peix durante su intervención en el coloquio de esta mañana empezaba haciendo referencia a que la agricultura sostenible está muy bien, pero hay que sufragarla y es justamente este hecho el que se vuelve contra nosotros, puesto que si no aportamos los fondos para su desarrollo, no la estaremos legitimando. Para legitimarla tendremos que hacer un enorme esfuerzo para convencer a la gente acerca de las cuestiones que estamos tratando. Para daros una idea acerca de lo que estamos hablando, quería comentaros que hoy, absolutamente por azar y para daros una idea del trabajo que tenemos por delante, ha llegado a mis manos el resultado de una encuesta de 1.000 entrevistas en la que se preguntaba a la gente qué entendía por agricultura sostenible: Leo los resultados: 9,6%, agricultura mantenida o estable; 6,2%, mantener la agricultura; 6%, agricultura de subsistencia; 4,1%, producción agrícola para conseguir beneficios; 2,2%, no sobreexplotar el suelo; 1,3%, agricultura con ayudas del Estado; 1,2%, agricultura que no utiliza productos químicos; 0,3%, agricultura responsable; 61%, no sabe, no contesta; y sólo el 5,4% de los 1.000 entrevistados, agricultura que cuida el medio ambiente. A la vista de estos resultados os podéis hacer una idea del trabajo que tenemos por delante, aunque como avanzaba al principio, no estamos solos en esta tarea, considerando este hecho motivo suficiente para que reuniones como la de hoy, resulten especialmente útiles, abogando por su continuidad para tratar de promover, cada vez más, la legitimidad social de la agricultura sostenible, que me atrevo a augurar que aportará los apoyos precisos para su implantación hasta transformarla en la agricultura convencional.

Os animo a seguir trabajando y alcanzando resultados en el marco de este foro de diálogo y cooperación que es la Red de Autoridades Ambientales, que además, y por lo que he podido observar esta mañana, y sin perjuicio de la formalidad de este tipo de instituciones, constituye también una red de fraternidad y amistad entre quienes comparten las mismas responsabilidades y preocupaciones.