

# PASTOS, PAC Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2014-2020: ¿NUEVAS OPORTUNIDADES PARA AVANZAR EN LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS Y SERVICIOS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA?

PASTURES, CAP AND RURAL DEVELOPMENT PROGRAMS 2014-2020:  
A NEW OPPORTUNITY TO STEP FORWARD IN THE PROVISION  
OF PUBLIC GOODS AND AGRI-ENVIRONMENTAL SERVICES  
IN SPAIN AND IN THE EUROPEAN UNION?

M. DOMÍNGUEZ

Centro de Investigación y Formación Agrarias (CIFA). C/ Héroes 2 de mayo 27. 39600, Muriedas. Cantabria, España.

## SUMMARY

This paper analyses the problem of sustainable provision of public goods and agri-environmental services resulting from joint agricultural production processes, developed in rural areas in Spain as well as in the European Union. Different strategies for public intervention related to both the First and Second Pillars of the Common Agricultural Policy will be studied, paying special attention to the agri-environment and climate measures from the Second Pillar as a mechanism able to stimulate the provision of

such goods and services. Moreover, the potential of collective approaches to obtain higher efficiency and efficacy from measures targeted to promote and secure the on-going provision of public goods and agri-environmental services in common grazing areas will be analysed.

## RESUMEN

El punto de partida de este trabajo es el reconocimiento de que determinados procesos productivos agrarios generan simultáneamente bienes de mercado y bienes de no mercado (i.e., bienes públicos). En el caso de que los niveles de provisión de bienes públicos resultantes de estos procesos de producción conjunta agraria sean inferiores a los niveles socialmente óptimos, la Administración, en representación de los intereses del conjunto de la sociedad administrada, puede ver justificada su intervención para tratar de alcanzar los niveles de provisión óptimos. En este sentido, la Política Agraria Común (PAC), de la cual forma parte también la política de desarrollo rural, incorpora múltiples elementos que pueden ser combinados y utilizados por los gestores públicos para diseñar actuaciones que estimulen no sólo la producción agraria dentro de los países miembros, sino también la conservación y protección del medio ambiente, la creación de capital social y el desarrollo del potencial de crecimiento endógeno de base no agraria en las zonas rurales.

La consolidación del papel destacado de las medidas agroambientales y climáticas dentro de las ayudas del Segundo Pilar constituye uno de los ejemplos más evidentes del proceso de evolución y adaptación del “contrato social” subyacente a las ayudas de la PAC, proceso gestado de forma paulatina

a lo largo de las últimas décadas y de las sucesivas reformas. En las ayudas agroambientales es donde más claramente ha quedado puesto de manifiesto el tránsito desde una concepción productivista de la actividad agraria hacia una visión multifuncional de los espacios rurales, así como el tránsito desde una situación en la cual se percibían como incuestionables los derechos de propiedad sobre el territorio (y el entorno natural) gestionado directamente por los productores y los titulares de las explotaciones agrarias, hacia una situación en la que una parte importante de estos derechos han sido retenidos o modificados mediante intervenciones públicas que buscan proteger los intereses y el bienestar del conjunto de la sociedad.

En el caso concreto de los recursos naturales de gestión compartida, como sería el caso de los pastos comunales, el diseño de las ayudas agroambientales debería partir del reconocimiento explícito de las especificidades y la naturaleza particular de estas formas de gestión colectiva. La aplicación de enfoques colectivos a la gestión y provisión de bienes públicos y servicios agroambientales y, más concretamente, la incorporación de dichos enfoques al diseño e implementación de los mecanismos de ayudas agroambientales, es uno de los mecanismos que más y mejor puede contribuir a incrementar la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos medioambientales ligados a las políticas de desarrollo rural.

Los beneficios adicionales esperados de la aplicación de enfoques colectivos al diseño e implementación de tales medidas estarían relacionados con la posibilidad de poner en práctica actuaciones concebidas a una escala territorial lo suficientemente grande como para poder hacer frente a objetivos medioambientales tales como la conectividad entre hábitats o la mejora de la calidad del agua. Así mismo, la función de coordinación que pudieran ejercer los colectivos de agricultores y gestores de tierras reportaría un valor añadido a la hora de asegurar la eficacia de determinadas prácticas de gestión medioambiental. Los mejores resultados medioambientales y la mayor eficiencia económica esperados de la aplicación de estos enfoques colectivos se verían también complementados por la consecución de beneficios sociales adicionales derivados de la construcción y consolidación de redes de colaboración entre productores agrarios, incrementando de este modo el sentido de responsabilidad hacia el entorno natural local y la confianza en las capacidades y potencialidades de las asociaciones y colectivos involucrados en los programas de ayudas.

A modo de ejemplo ilustrativo, en este trabajo se analizarán diferentes experiencias de gestión y definición de ayudas para la conservación de superficies comunales, tanto en España como en la Unión Europea. Los pastos comunales constituyen un caso muy particular de aprovechamiento colectivo

y producción conjunta agraria, y los ejemplos analizados servirán para ilustrar diferentes enfoques y posibilidades relativos al diseño e implementación de mecanismos de ayudas agroambientales dirigidos a la conservación de estas superficies.

Finalmente, el trabajo concluye con un análisis y una reflexión sobre las posibilidades de complementar los procesos de toma de decisión ligados al diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a satisfacer las demandas sociales relativas a bienes y servicios sin mercado mediante la utilización de inputs informacionales procedentes de la aplicación de técnicas de valoración económica. En este sentido, debemos tener presente que, en un contexto de recursos financieros siempre escasos, en el que es preciso decidir sobre cómo priorizar el uso de dichos recursos, cobrará cada vez mayor importancia la posibilidad de disponer de información lo más detallada posible acerca de la valoración de los impactos de las propuestas de intervención pública por parte de los potenciales beneficiarios de las mismas. Desde el momento en que puedan co-tejarse de forma explícita los beneficios sociales estimados para las medidas con los costes previstos de las distintas alternativas de intervención, podrá decidirse en base a criterios de eficiencia y de disponibilidad de fondos cuáles deberían ser las mejores opciones a priorizar en cada momento.

