

## **LA EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC EN ESPAÑA Y LA PTI AGRIAMBIO: POSIBLES CONSECUENCIAS DEL FIN DE SU CONVENIO DE GARANTÍA**

*Mario Díaz  
Laura González-Pulido  
Juan Flores-Olivos  
Gemma Clemente-Orta*

*Departamento de Biogeografía y Cambio Global (BGC-MNCN)  
Museo Nacional de Ciencias Naturales, CSIC*

### **RESUMEN**

La principal novedad del período de aplicación 2023-2027 de la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea es que cada Estado Miembro debe contar con un Plan Estratégico con objetivos ambientales y sociales explícitos, cuyo cumplimiento debe ser evaluado directamente mediante sistemas de seguimiento rigurosos. Esta obligación impulsó la firma de un convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en 2022, con el objetivo de desarrollar indicadores y protocolos científicos para evaluar el Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) y supervisar y analizar sus resultados, cuya coordinación fue encargada al grupo de investigación que firma este artículo. El convenio se gestionó mediante la creación de la PTI AGRIAMBIO ([pti-agriambio.csic.es](http://pti-agriambio.csic.es)), un instrumento del CSIC que facilita la gestión administrativa de recursos en proyectos multidisciplinares. La finalización del convenio sin renovación en 2025 plantea interrogantes sobre la continuidad de la evaluación científica del PEPAC y sobre la estabilidad de los vínculos entre ciencia y política agraria. Discutimos la relevancia de crear y mantener estructuras institucionales estables entre el CSIC y otras Administraciones, que integren investigación interdisciplinar en la gobernanza agraria, ambiental y social, y discutimos las implicaciones que su debilitamiento puede tener para la eficacia ambiental, la transparencia y la capacidad adaptativa de la PAC.

### **1. INTRODUCCION: LA EVALUACIÓN CIENTÍFICA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA PAC EN ESPAÑA**

La Política Agraria Común (PAC) es una de las políticas públicas con mayor capacidad de transformación territorial en Europa, al influir directamente en los usos del suelo, los sistemas productivos y las dinámicas socioeconómicas rurales. En el periodo actual (2023–2027), la PAC introduce una novedad sustancial: cada Estado miembro debe definir objetivos ambientales, sociales y económicos explícitos en su Plan Estratégico nacional (PEPAC) y demostrar su grado de cumplimiento mediante sistemas directos de evaluación (Unión Europea, 2021), un cambio que supone un giro hacia una gobernanza basada en resultados. Sin embargo, numerosos trabajos han señalado que la efectividad ambiental y social de la PAC depende en gran medida de la existencia de sistemas de seguimiento robustos y de la integración del conocimiento científico en su implementación (Kleijn et al. 2011, Díaz and Concepción 2016, Navarro & López-Bao 2018, Díaz et al. 2021, 2026, Pe’er et al. 2022, Guyomard et al. 2023). Sin estos mecanismos, la evaluación corre el riesgo de centrarse en indicadores administrativos o de cumplimiento formal, en lugar de medir impactos reales sobre biodiversidad,

servicios ecosistémicos o viabilidad socioeconómica del medio rural (Pardo et al. 2020, Guyomard et al. 2023, Clemente-Orta et al., 2026).

En este contexto, España desarrolló en 2022 una iniciativa singular: el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), que dio lugar a la Plataforma Temática Interdisciplinar (PTI) AGRIAMBIO (<https://pti-agriambio.csic.es/>). Su objetivo es apoyar científicamente la evaluación del PEPAC mediante el diseño de indicadores, protocolos de seguimiento y herramientas analíticas (Torre et al. 2024). Las PTI del CSIC tratan de ser instrumentos que facilitan la gestión administrativa de recursos en proyectos multidisciplinares, donde participan grupos de investigación de diferentes centros del CSIC, y en las que pueden participar además empresas, administraciones, ONGs y departamentos universitarios. La coordinación de la PTI la desempeña nuestro grupo de investigación debido a que coordinamos para España en 2020-21 una amplia revisión, encargada por la DG AGRI de la UE, de los criterios mínimos que debían cumplir los Planes Estratégicos de la PAC de los países miembros para ser aprobados por la Comisión Europea. En esta revisión participaron 27 investigadores de 16 centros de investigación españoles, coordinados por Mario Díaz y Elena D. Concepción (BGC-MNCN-CSIC) y Manuel B. Morales (UAM; Díaz et al. 2021, Pe'er et al. 2022).

AGRIAMBIO estructuró su trabajo en torno a tres ámbitos principales. El primero se centró en la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, liderado por el grupo coordinador (BGC-MNCN-CSIC). El segundo abordó el secuestro de carbono en suelos agrícolas mediante protocolos de medición cuantificables, liderado por un grupo del Instituto de Investigación Agraria y Alimentaria (INIA-CSIC). El tercero se orientó a la resiliencia socioeconómica del sector agrario, incorporando variables como renta, relevo generacional, participación de mujeres, desarrollo rural o consumo de productos sostenibles, liderado por un grupo del Instituto de Economía y Demografía (IEGD-CSIC). Este enfoque multidisciplinar respondía a una necesidad ampliamente identificada en la literatura científica: la evaluación de políticas agrarias no puede limitarse a indicadores productivos, sino que debe integrar variables ecológicas y sociales que reflejen la multifuncionalidad de los agroecosistemas.

Desafortunadamente, los trabajos en los tres ámbitos se han desarrollado hasta ahora básicamente en paralelo más que de modo integrado, dada la ausencia de infraestructura científica básica de colaboración MAPA-CSIC y el tiempo requerido para desarrollar esta infraestructura a las escalas que aborda el PEPAC, que van desde las parcelas donde se aplican las medidas hasta la escala estatal, pasando por la autonómica, responsable de la gestión de parte de las medidas (Pérez-Pozuelo et al. 2025). Aun así, los resultados parciales obtenidos fueron expuestos y publicitados como un éxito de colaboración en unas jornadas celebradas en el Real Jardín Botánico (CSIC) en junio de 2025 (<https://pti-agriambio.csic.es/evento/jornada-agricultura-y-ciencia-un-dialogo-necesario-para-una-agroalimentacion-prospera/>). En estas jornadas, a las que fueron invitados representantes de la Comisión Europea, otras Administraciones públicas como el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD), organizaciones agrarias y ONGs, se enfatizó la necesidad de la asesoría científica prestada por el CSIC para el desarrollo de políticas públicas. Sorprendentemente, el convenio que sustentaba esta asesoría no fue renovado en septiembre de 2025, como sería esperable, lo que obligó a despedir a cuatro personas altamente cualificadas y a ralentizar, o suspender, los trabajos en curso.

## **2. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DEL PEPAC SOBRE LA BIODIVERSIDAD**

Los protocolos parciales desarrollados por cada uno de los grupos fundadores, los resultados obtenidos y la incorporación de grupos adicionales a lo largo de los tres años de vigencia del Convenio pueden consultarse en su web, que aún está operativa. Para el caso de la evaluación de la efectividad del PEPAC para la conservación de la biodiversidad en los medios agropecuarios españoles, durante la vigencia del convenio se ha avanzado en cuatro aspectos principales:

- 1) Evaluación ex-ante del Plan y de su gobernanza multinivel (estatal y autonómica), analizando hasta qué punto las acciones del PEPAC explícitamente diseñadas para la mejora de la biodiversidad

agraria incorporan el conocimiento disponible sobre las relaciones entre prácticas agropecuarias y biodiversidad. Hasta el momento se ha evaluado formalmente la necesidad 06.02, “Paliar o revertir la tendencia de aves agrarias”, con varias medidas destinadas a “promover la paliación del declive o la reversión de la tendencia demográfica de disminución que muestran las poblaciones de aves esteparias y otras representativas de medios agrarios, como indicadoras de la salud de esos ecosistemas” (Pérez-Pozuelo et al. 2025), en colaboración con grupos y ONGs expertos en aves agrarias incorporados a la PTI (Grupo de Investigación de Ecología y Conservación de Ecosistemas Terrestres -TEG-UAM-, Centro de Ciencia y Tecnología Forestal de Cataluña –CTFC-, Instituto de Investigación en Recursos Cinegéticos –IREC-CSIC-, SEO/BirdLife, etc.; <https://pti-agriambio.csic.es/>), con el resultado de que esta incorporación del conocimiento, y con ella la probabilidad de éxito del PEPAC para alcanzar este objetivo, es manifiestamente mejorable, pues el PEPAC apenas incorpora un 31-42% del conocimiento disponible según Comunidades Autónomas. La evaluación programada de la efectividad potencial sobre polinizadores y plantas silvestres, en colaboración con grupos como el de Ignasi Bartomeus (EBD-CSIC), Daniel García (Universidad de Oviedo) o Pedro Rey (Universidad de Jaén), aún no incorporados a la PTI, ha tenido que ser pospuesta.

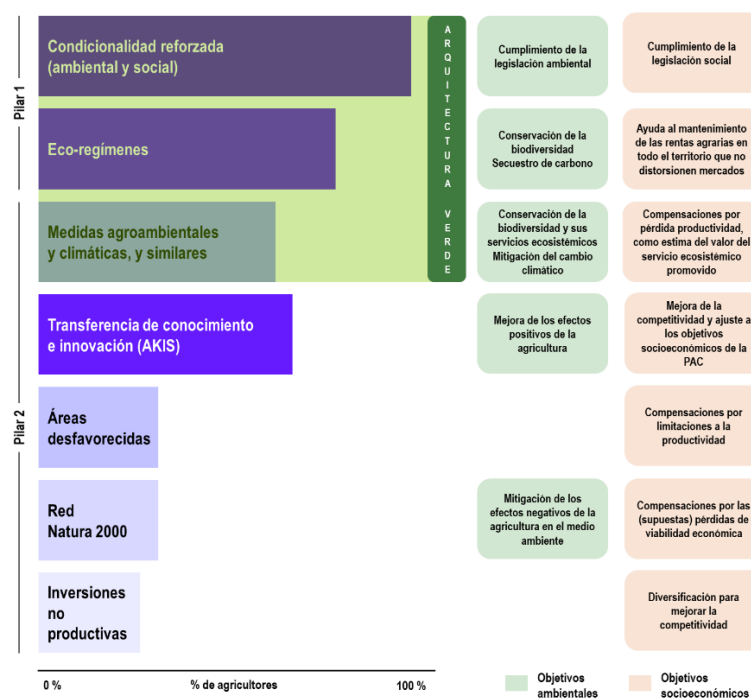


Figura 1. Resumen esquemático de la estructura de las medidas de la Política Agraria Común (PAC) 2023-2027 y sus objetivos ambientales y sociales, cuyo cumplimiento condiciona, entre otros objetivos, la recepción de 8.000 millones de euros al año de fondos europeos en este periodo. Se indican los bloques que constituyen al Arquitectura Verde de la PAC, objetivo de evaluación de la PTI AGRIAMBIO (modificado de Clemente-Orta et al. 2026).

2) Desarrollo y publicación de los protocolos de evaluación directa o ex-post, destinados a comparar, de modo riguroso, los valores de los indicadores de biodiversidad (aves, polinizadores, plantas herbáceas y especies protegidas por las Directivas de Aves y Hábitats) en campos o paisajes en los que se aplican las medidas del PEPAC explícitamente dirigidas a su mejora con controles adecuados (Clemente-Orta et al., 2025a–e; González-Pulido et al., 2025). Los protocolos tratan de utilizar las bases de datos disponibles (por ejemplo, programa SACRE de SEO/BirdLife, útil para evaluar la efectividad de los eco-regímenes del PEPAC; registros de aves seguidas con protocolos GPS-GSM; bases de datos de seguimiento de la Red Natura 2000), proponiendo y aplicando protocolos de selección de puntos de muestreo adicionales para alcanzar los objetivos de evaluación completa del PEPAC a escala nacional y autonómica.

3) Análisis de la información parcial disponible, cruzando las bases de datos espacialmente explícitas suministradas por grupos de investigación y ONGs con la información de acogida por parte

de los agricultores de las medidas del PEPAC. Hasta el momento se han presentado resultados parciales sobre aves agrarias comunes y aves esteparias marcadas con dispositivos GPS-GSM en varios congresos nacionales e internacionales, y hemos desarrollado un análisis explícito del grado de coincidencia de la acogida a medidas de conservación del PEPAC con las áreas importantes para la conservación de las aves esteparias (González-Pulido et al., 2026).

4) Desarrollo de un sistema de software relacional para la mejora adaptativa de la eficacia socioambiental de la Política Agrícola Común (PAC) en España, financiado mediante un contrato predoctoral MOMENTUM del CSIC (<https://pti-agriambio.csic.es/momentum/>) y codirigido desde el MNCN y el MAPA. Este proyecto tiene como finalidad diseñar una estructura integrada de datos que permita evaluar de forma sistemática la efectividad del PEPAC mediante la combinación de información administrativa (solicitudes de ayuda, usos del suelo y prácticas declaradas), indicadores de biodiversidad y servicios ecosistémicos generados por grupos de investigación y entidades colaboradoras, así como variables socioeconómicas oficiales. El sistema propuesto se basa en el desarrollo de una base de datos relacional y un marco analítico que facilite la integración espacio-temporal de estas fuentes heterogéneas, superando la fragmentación actual y permitiendo avanzar hacia una evaluación más coherente y trazable de los efectos del PEPAC. A medio plazo, esta infraestructura permitirá implementar procedimientos semiautomatizados de análisis y apoyo a la toma de decisiones, orientados a la mejora adaptativa de las medidas agroambientales.

En conjunto, todos estos trabajos incorporan aproximaciones multiescala que integran manejo local, estructura del paisaje y dinámica de especies, con el objetivo de traducir conceptos ecológicos complejos (como la heterogeneidad espacial o la multifuncionalidad agraria) en indicadores medibles y comparables que informen tanto la investigación como la toma de decisiones públicas. Este tipo de herramientas resulta especialmente relevante en el contexto actual de la PAC, donde la evaluación basada en resultados requiere sistemas de monitorización reproducibles, interdisciplinarios, robustos y operativos en distintos contextos agrarios (Díaz et al., 2026).

### **3. IMPLICACIONES DEL FIN DEL CONVENIO**

La finalización del convenio MAPA–CSIC en 2025 sin renovación introduce incertidumbre sobre la continuidad de esta infraestructura de evaluación. En nuestros trabajos hemos subrayado la necesidad de iniciar los muestreos de aves, polinizadores y plantas herbáceas a partir de la primavera de 2026. Para ello, resulta imprescindible implementar previamente un proceso de formación, que incluya tanto un curso de capacitación para los muestreadores como la organización de los equipos de campo bajo la supervisión de coordinadores responsables. Sin embargo, hasta la fecha no se ha iniciado la renovación del convenio ni ninguna otra fórmula que permita dar continuidad a estos trabajos a comienzos de 2026, lo que, de no resolverse, supondría añadir al menos un año más sin registros de seguimiento. Aunque algunos trabajos científicos podrán seguir desarrollándose desde la academia, la desaparición de un marco institucional coordinado puede tener varias consecuencias relevantes como son:

1) La discontinuidad institucional puede dificultar la comparabilidad temporal de los datos, reduciendo la capacidad para detectar tendencias ecológicas y socioeconómicas que solo son visibles en series largas. Muchos impactos de la PAC, como los relacionados con biodiversidad, carbono del suelo o dinámicas rurales, se manifiestan en escalas temporales prolongadas y requieren monitorización sostenida.

2) La ausencia de una estructura estable de colaboración entre administración y comunidad científica puede debilitar los procesos de gestión adaptativa. Las políticas públicas complejas necesitan mecanismos que permitan ajustar medidas en función de los resultados observados. Sin una interfaz ciencia–política institucionalizada, este proceso de retroalimentación se vuelve más fragmentado y menos eficaz.

3) Existe el riesgo de que la evaluación del PEPAC se desplace hacia enfoques más administrativos o sectoriales, reduciendo la integración interdisciplinar que exige la propia arquitectura verde de la PAC (Clemente-Orta et al. 2026). Este desplazamiento podría limitar la capacidad de la política agraria para responder a retos estructurales como la pérdida de biodiversidad, la simplificación del paisaje agrario o el despoblamiento rural, fenómenos estrechamente interrelacionados.

#### 4. CONCLUSIONES

El fin del convenio MAPA–CSIC marca un momento crítico para la evaluación científica del PEPAC en España. Más allá del caso español, esta situación refleja un desafío más amplio para la gobernanza agraria europea: la necesidad de consolidar infraestructuras estables que conecten investigación científica, diseño de políticas y toma de decisiones territoriales. Mantener estructuras estables de cooperación entre administración y comunidad científica será clave para asegurar que la PAC pueda cumplir su doble función de sostener la producción agraria y promover sistemas territoriales ecológicamente viables y socialmente resilientes.

#### Agradecimientos

*Este artículo es una contribución a la Plataforma Temática Interdisciplinar (PTI) AGRIAMBIO (pti-agriambio.csic.es). La Plataforma estuvo parcialmente financiada por el convenio entre el CSIC y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 'Seguimiento y evaluación con base científica del Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027 de España' (BOE 272 de 12-11-2022, pp. 154761-154769).*

#### 5. REFERENCIAS

- Clemente-Orta, G., González-Pulido, L., Flores, J., Benyei, P., López-García, D., Palomo-Hierro, S., Díaz, M. (2026). “Implicaciones de la Política Agraria Común (PAC) en los sistemas naturales y el despoblamiento rural en España”. *Ecosistemas* 35: 3041. <https://doi.org/10.7818/ECOS.3041>
- Clemente-Orta, G., Concepción, E. D. y Díaz, M. (2025a). *Protocol for the monitoring and evaluation of the effectiveness of the Agroecology eco-scheme ‘Biodiversity spaces’ of the strategic plan of the Common Agricultural Policy (CAP) in Spain on the trends of farmland birds*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17714>
- Clemente-Orta, G., González-Pulido, L. y Díaz, M. (2025b). *Protocol for the monitoring and evaluation of the effectiveness of the Rural Development Plan (RDP) measures of the Strategic Plan of the Common Agricultural Policy (CAP) in Spain on farmland birds*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17696>
- Clemente-Orta, G., Concepción, E. D. y Díaz, M. (2025c). *Preparation of training materials for field surveyors*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17697>
- Clemente-Orta, G., Concepción, E. D. y Díaz, M. (2025d). *Proposal for improvement and opportunities for monitoring and evaluating the effectiveness of the agroecology eco-scheme “Biodiversity Spaces” and the Rural Development Programme (RDP) measures within the framework of the Strategic Plan of the Common Agricultural Policy (CAP) in Spain*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17715>
- Clemente-Orta, G., Concepción, E. D. y Díaz, M. (2025e). *Protocol for the monitoring and evaluation of the effectiveness of the Rural Development Programme (RDP) measures of the Strategic Plan of the Common Agricultural Policy (CAP) in Spain on wild pollinators and herbaceous plants*.

- Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17716>
- Clemente-Orta, G., Concepción, E. D. y Díaz, M. (2025f). *Protocol for the monitoring and evaluation of the effectiveness of the agroecology eco-scheme “Biodiversity Spaces” and the Rural Development Programme (RDP) measures of Spain’s Common Agricultural Policy (CAP) Strategic Plan on species and habitats protected under the Natura 2000 Network*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17717>
- Díaz, M., y Concepción, E.D. (2016). “Enhancing the effectiveness of CAP greening as a conservation tool: a plea for regional targeting considering landscape constraints”. *Current Landscape Ecology Reports* 1: 168-177.
- Díaz, M., Concepción, E.D., Cortés, Y., Carricondo, A., González-Pulido, L. y Clemente-Orta, G. (2026). Would indirect evaluations of the ecological effectiveness of CAP 2023-2027 suffice? A test with Spanish farmland birds. *Conservation Letters*, en revisión.
- González-Pulido, L., Clemente-Orta, G., y Díaz, M. (2025). *Protocol for evaluating the effectiveness of the eco-scheme “Biodiversity Spaces” and the measures of the Rural Development Plan (RDP) of the Strategic Plan of the Common Agricultural Policy (CAP) in Spain on the conservation of threatened steppe birds through GPS tracking*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid. DIGITAL.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/17718>
- González-Pulido, L., Clemente-Orta, G., Medrano-Vizcaino, P., Benítez-López, A, Díaz, M., y Mougeot, F. (2026). Low uptake of biodiversity friendly agricultural practices in steppe bird diversity hotspots. *Biological Conservation*, en revisión.
- Guyomard, H., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., Delaby, L., Huyghe, C., Peyraud, J.-L., Reboud, X. y Sirami, C., (2023). “How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener”. *Ambio* 52: 1327–1338.
- Kleijn, D., Rundlöf, M., Scheper, J., Smith, H.G. y Tscharntke, T. (2011). “Does conservation on farmland contribute to halting the biodiversity decline?” *Trends in Ecology & Evolution* 26: 474-481.
- Navarro, A. y López-Bao, J.V. (2018). “Towards a greener Common Agricultural Policy”. *Nature Ecology and Evolution* 2: 1830–1833.
- Pardo, A., Rolo, V., Concepción, E. D., Díaz, M., Kazakova, Y., Stefanova, V., ... & Moreno, G. (2020). To what extent does the European common agricultural policy affect key landscape determinants of biodiversity?. *Environmental Science & Policy*, 114, 595-605.
- Pardo, A., Rolo, V., Concepción, E.D., Díaz, M., Kazakova, Y., Stefanova, V., ... y Moreno, G. (2020). “To what extent does the European Common Agricultural Policy affect key landscape determinants of biodiversity?” *Environmental Science & Policy* 114: 595–605.
- Pe’er, G., Finn, J.A., Díaz, M., Birkenstock, M., Lakner, S., Röder, N., ... y Guyomard, H. (2022). “How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts”. *Conservation Letters* 15: e12901.
- Pérez-Pozuelo, P., Concepción, E.D., Azcárate, F. M., Bota, G., Alabau, L. B., García, D. G., ... y Díaz, M. (2025). “Evaluación ex-ante de un plan estratégico de la pac con gobernanza multinivel para la conservación de las aves agrarias”. *Ardeola* 72: 49-64.
- Unión Europea (2021). *Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 435. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>
- Torre, S., Díaz, M., García-Azcárate, T., López-García, D. y Gabriel, J.L. (2024). “AGRIAMBIO: evaluación y mejora adaptativa de los objetivos ambientales y sociales de la Política Agrícola Común”. *Encuentros Multidisciplinares* 78: 1-5.