

INCENTIVOS PERVERSOS

Cómo se subvenciona la destrucción
de la biodiversidad en el Estado español

FEBRERO DE 2026

INCENTIVOS PERVERSOS.

Cómo se subvenciona la destrucción de la biodiversidad en el Estado español.

Febrero de 2026

Un informe de la campaña Sin Biodiversidad No Hay Vida, del Área de Conservación de la Naturaleza de Ecologistas en Acción, en colaboración con Economistas Sin Fronteras y la campaña Rethink Fisheries para el análisis del sector pesquero.



**Sin biodiversidad
no hay vida**



**Economistas
sin Fronteras**

**#Repensar
laPesca**

Autores

Jesús Martín, Javier Esteban y Cecilia del Castillo.

Con la colaboración de Theo Oberhuber, Maritxu Armenguiras, Carol Martín, Jaume Grau, Kistiñe García, Koldo Hernández, Nacho Escartín, Elena Alter, Rodrigo Irzuzun, Marta Orihuel y Marina Gros.

Diseño y maquetación

Ana Maketa

Diseño editorial, infografías y comunicación

Waitala

Portada

Andrés Espinosa

Créditos de las imágenes

Ander Congil, Fernando Cuenca y Lucas Barrero

Edita

Ecologistas en Acción | Peñuelas 12, 28006 Madrid | Tel. 915 312 739

www.ecologistasenaccion.org

Contacto

naturaleza@ecologistasenaccion.org

Este informe se puede consultar y descargar en:

<https://www.ecologistasenaccion.org/358833>

Esta actividad recibe financiación del:



El presente informe es responsabilidad exclusiva de Ecologistas en Acción y no refleja necesariamente la posición del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ecologistas en Acción agradece la reproducción y difusión de los contenidos de este informe, siempre que se cite la fuente correspondiente.

Esta publicación está bajo la licencia Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 3.0 España de Creative Commons. Para consultar los términos completos de esta licencia, visite::

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

Deposito Legal

M-5203-2026

Y mientras destruimos un ecosistema tras otro, mientras provocamos un cambio climático cada vez peor y una pérdida de diversidad cada vez mayor, tenemos que hacer todo lo que esté a nuestro alcance para dejar un mundo mejor para los niños que hoy están vivos y para los que van a venir.

Dra. Jane Goodall

Independientemente de dónde hayamos nacido, todos estamos instalados en un organismo mayor que es la Tierra. Por eso decimos que somos hijos de la tierra.

Ailton Krenak

INCENTIVOS PERVERSOS

**Cómo se subvenciona la destrucción
de la biodiversidad en el Estado español**

ÍNDICE

01. INTRODUCCIÓN	4
02. CONTEXTO	6
03. ¿QUÉ ES UNA SUBVENCIÓN PERJUDICIAL PARA LA BIODIVERSIDAD?	10
03.1 ¿Subsidio, subvención o incentivo?	10
03.2 ¿Pero es una subvención?	12
03.3 ¿Y es perjudicial para la biodiversidad?	13
04. SECTORES ECONÓMICOS Y AMENAZAS A LA BIODIVERSIDAD	14
05. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	16

06. SECTOR AGRARIO 18

06.1	Desgranando la PAC	19
06.2	La PAC y la biodiversidad	21
06.3	Subvenciones al sector agrario	23
06.4	EN LA DIANA: subvenciones a plaguicidas y fertilizantes	26
06.5	Resultados	31
06.6	Mirando al futuro	32
06.7	HISTORIAS PARA NO DORMIR: el glifosato y el abejorro	33

07. SECTOR PESQUERO 34

07.1	Biodiversidad marina y pesca	35
07.2	Clasificando las subvenciones por su daño	36
07.3	A vueltas con la PPC	44
07.4	EN LA DIANA: análisis de ayudas FEMPA en 2024	45
07.5	Resultados	49
07.6	Mirando al futuro	52
07.7	HISTORIAS PARA NO DORMIR: la draga hidráulica y la chirila	53

08. SECTOR FORESTAL 54

08.1	¿Cómo se subvenciona el sector forestal?	55
08.2	Gestión forestal y biodiversidad	57
08.3	La silvicultura y el FEADER en el Estado español	58
08.4	La amenaza de la bioenergía	62
08.5	Regulando la combustión de biomasa	66
08.6	EN LA DIANA: subvenciones a la bioenergía de origen forestal	67
08.7	Resultados	70
08.8	Mirando al futuro	72
08.9	HISTORIAS PARA NO DORMIR: ence y el eucalipto	73

09. CONCLUSIONES 74

10. PROPUESTAS 78

10.1	Propuestas para el sector agrario	79
10.2	Propuestas para el sector pesquero	81
10.3	Propuestas para el sector forestal	82

11. REFERENCIAS 86

01 INTRODUCCIÓN



37%

DE LAS ESPECIES CATALOGADAS EN EL ESTADO ESPAÑOL AMENAZADAS POR ACTIVIDADES DEL SECTOR PRIMARIO

Abordar el reto de detener la crisis de pérdida de biodiversidad es una tarea que requiere de ambición y grandes cambios en el modelo socioeconómico sobre el que hemos construido nuestra sociedad. A la preocupante degradación ecológica de la naturaleza, que está poniendo al borde de la extinción a un alarmante número de especies en todo el planeta, ahora se suma una crisis de corte político que está desplazando cada vez más la conservación de la naturaleza del discurso de nuestros gobernantes. Vivimos un escenario de constante debilitamiento de la normativa ambiental y el aparato financiero que deberían salvaguardar y recuperar la biodiversidad y asegurar el cumplimiento de acuerdos internacionales como el **Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal**, nuestra mejor herramienta para lograr transitar con éxito esta década decisiva para hacer realidad el objetivo de vivir en armonía con la naturaleza.

La Unión Europea ya está viviendo un retroceso en protección ambiental, y los retos de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030, aún están lejos de alcanzarse. Bajo la excusa de la «simplificación»¹ se están impulsando todo tipo de medidas para reducir las cargas administrativas de la legislación medioambiental europea que ocultan una desprotección sistemática de la naturaleza, al servicio de intereses económicos que ven en ella poco más que una fuente de recursos explotables. Instrumentos clave como la **Directiva Marco del Agua** o la **Directiva Hábitats y Aves** están en la hoja de ruta de la política europea para su revisión y desmantelamiento. Esta tendencia se está trasladando también a la dotación de recursos monetarios. En el nuevo **Marco Financiero Plurianual 2028-2034**, en tramitación, la naturaleza desaparece de los ejes de la política europea². El fondo LIFE, que durante décadas ha permitido impulsar acciones pioneras de conservación de especies y hábitats en toda Europa, desaparece por completo. Además, la propuesta no incluye un objetivo general de gasto destinado a naturaleza.

La plena aplicación de la **Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030 y el Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza** necesitan, respectivamente, 48.000 millones y 154.000 millones de presupuesto anual³. Y dicho dinero debe provenir de fuentes de financiación pública. Los fondos públicos son el principal motor de la protección y restauración justas y efectivas de la biodiversidad, y no deben ser sustituidos por mecanismos de financiación privados. Es prioritario no sólo defender y reforzar un gasto presupuestario público en esta dirección, sino atacar aquellos instrumentos financieros que empeoran la situación, destruyendo la biodiversidad a costa de dinero público.

Identificar y corregir las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad en el Estado español eliminará una amenaza recurrente y uno de los mayores obstáculos para progresar en la conservación de los ecosistemas, reduciendo el déficit de financiación y proporcionando los fondos necesarios para la conservación y la restauración de la naturaleza.

No sólo eso, redirigir esos flujos hacia actividades que contribuyan a recuperar hábitats y especies generará escenarios de coexistencia entre los sectores económicos que acaparan esas ayudas y la naturaleza a la que amenazan. Al mismo tiempo, presenta una oportunidad para reformular los mecanismos de



financiación desde una perspectiva de justicia social, repartiendo el gasto público para beneficiar a los sectores más vulnerables creando nuevas narrativas de respeto a la naturaleza y ajuste a los límites planetarios.

La campaña Sin Biodiversidad No Hay Vida de Ecologistas en Acción presenta el informe «Incentivos perversos. Cómo se subvenciona la destrucción de biodiversidad en el Estado español» para contribuir a esta nueva visión de un sistema socioeconómico que debe transformarse para dejar de dar la espalda al tejido natural que sustenta la vida.

Con la colaboración de Economistas Sin Fronteras, asume la ardua tarea de ofrecer una primera aproximación al funcionamiento de los sistemas de ayudas públicas que generan un impacto negativo en la biodiversidad y los aparatos normativos que incentivan ese daño. Para lograrlo, aborda un análisis general de las **ayudas concedidas en el ejercicio 2024 en el Estado español para el sector primario: agrario, pesquero y forestal**. De esta forma, se ofrecen las primeras pistas para lograr el cumplimiento de una de las metas prioritarias del Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal, aquella que pone fecha a la eliminación y reforma de los incentivos perjudiciales para la biodiversidad.

Detener la pérdida de biodiversidad no es un compromiso que pueda aplazarse. En los últimos 50 años se ha producido una disminución de la biodiversidad de entre un 2% y un 6% por década. Si no confluyen todos los sectores económicos, niveles gubernamentales y estratos sociales caminando juntos en esa dirección, evitar el colapso de los ecosistemas no estará a nuestro alcance. No se trata de preservar una u otra especie, sino de garantizar que sociedad y naturaleza cohabitan en equilibrio permitiendo una mutua supervivencia. **Porque sin biodiversidad, no hay vida.**

02

CONTEXTO

DÉFICIT

MUNDIAL DE FINANCIACIÓN PARA LA BIODIVERSIDAD

942.000

millones \$

INVERSIÓN

ANUAL ACTUAL

208.000

millones \$

1,15 billones \$

NECESARIOS

PARA DETENER EL COLAPSO DE LOS ECOSISTEMAS Y RESTAURAR LA BIODIVERSIDAD PARA 2030.

En 2010, a la vista de las devastadoras conclusiones del informe **Perspectiva Mundial de la Biodiversidad-3**, en el que se constataba la acelerada degradación a nivel global de la biodiversidad por la insuficiente aplicación de los acuerdos del **Convenio de Diversidad Biológica (CDB)**, la COP10 reunida en Nagoya (Japón) adoptó la **decisión X/2**, mediante la cual se acordaba un **Plan Estratégico para la Diversidad Biológica para el período 2011-2020** a escala mundial, que incluía las **Metas de Aichi** para la diversidad biológica. Este plan y las Metas deberían haber sentado las bases para una aplicación a nivel mundial, ambiciosa y acorde con la información científica de las medidas que se consideraban imprescindibles para revertir las tendencias negativas de las especies y los ecosistemas.

Ya en aquel momento, el Plan Estratégico incluía una meta específica que ponía el 2020 como fecha límite para lograr haber «eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica» y «desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica». Las Metas de Aichi concluyeron en un sonoro fracaso. No se lograron avances significativos en ninguna de las metas. La valoración que hizo el informe Perspectiva Mundial sobre Biodiversidad 4^a sobre el incumplimiento de esta meta fue que «hay algunos adelantos, pero también algunos retrocesos», y que se reconoce «cada vez más que hay subsidios perjudiciales, pero no se han tomado muchas medidas». Respecto a los incentivos positivos dictaminó que «se han logrado buenos avances, pero estos deben estar mejor dirigidos a objetivos específicos» ya que están «demasiado limitados y aún contrarrestados por incentivos perjudiciales».

Ante la cada vez más grave crisis de pérdida de biodiversidad, los gobiernos internacionales asumieron la necesidad de impulsar un nuevo acuerdo, el Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal (MMBKM), que permita cumplir con la Visión a 2050 «Vivir en armonía con la naturaleza». El MMBKM se firmó en diciembre de 2022, marcando el camino a seguir mediante un ambicioso plan para poner en marcha una acción de base amplia que dé lugar a una transformación de la relación de nuestras sociedades con la biodiversidad, que, de cumplirse, supondría un triunfo para las personas y el planeta.

El MMBKM vuelve a abordar la necesidad prioritaria de reconducir los flujos financieros públicos para evitar daños a la biodiversidad.

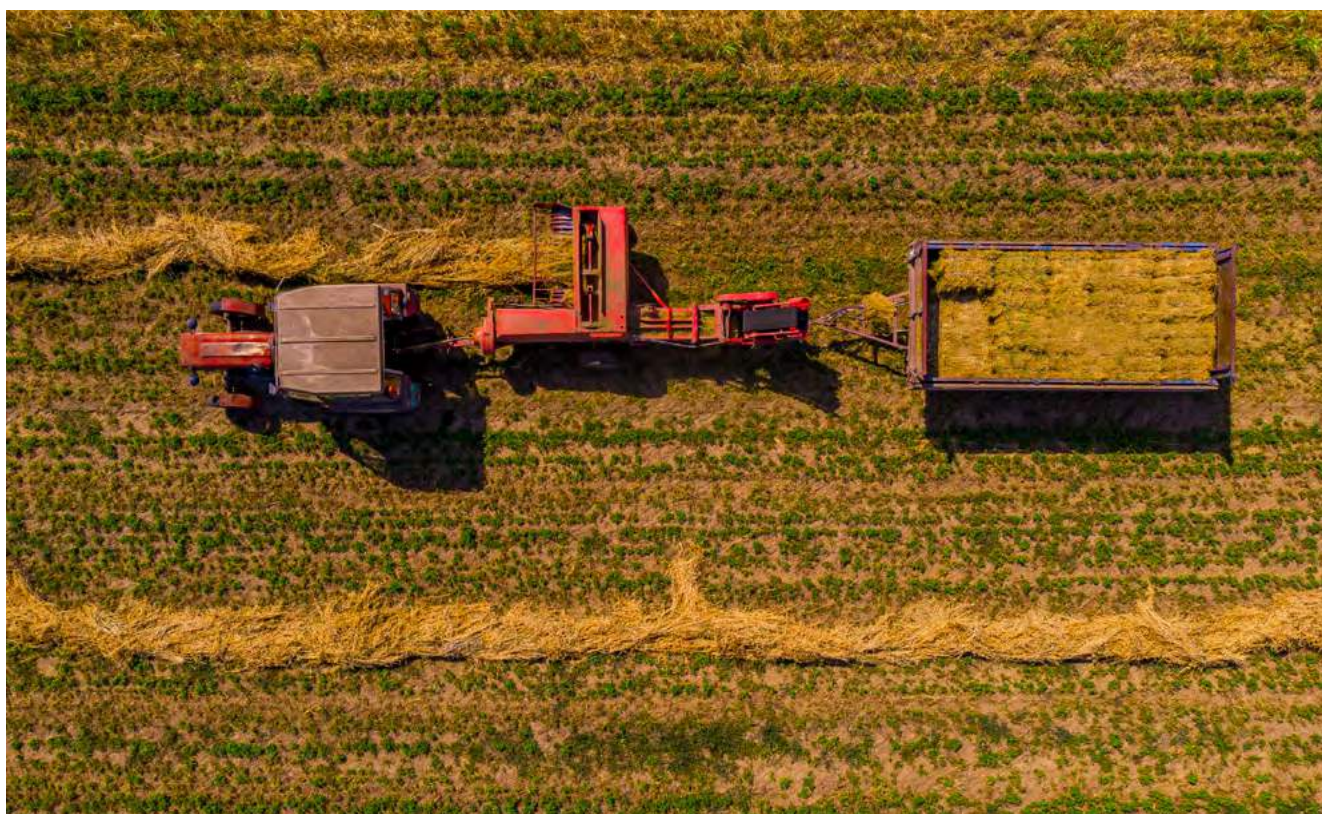
La Meta 18 del MMBKM obliga a: «Identificar para 2025 y eliminar, eliminar gradualmente o reformar los incentivos, entre ellos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, de manera proporcionada, justa, efectiva y equitativa, reduciéndolos sustancial y progresivamente en al menos 500.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año para 2030, empezando por los incentivos más perjudiciales, y aumentar los incentivos positivos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.»

Uno de los grandes retos de nuestra sociedad, y también otra Meta del MMBKM, es garantizar la **integración plena de la biodiversidad y sus múltiples valores en todas las políticas y las cuentas nacionales, en todos los niveles**

de gobierno y todos los sectores, en particular aquellos que provocan impactos significativos en la biodiversidad, armonizando progresivamente todas las actividades públicas y privadas pertinentes y las corrientes financieras y fiscales con los objetivos y las metas del MMBKM.

Pocos avances se han dado en esta dirección en el ámbito nacional. Si no cambia la tónica, es más que probable que se repita el fracaso de las Metas de Aichi. Ya entonces, el único documento que incorporó, parcialmente, los compromisos internacionales de las Metas de Aichi en el Estado español fue el **Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 2011-2017**. El Informe de Seguimiento del Plan⁵, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica, concluyó que, de los 39 objetivos, cuatro se habían alcanzado plenamente, otros tres quedaron cerca de su cumplimiento y 24 objetivos tuvieron avances, pero no se llegaron a cumplir. En relación a la identificación de los incentivos perjudiciales para la biodiversidad, el informe estableció que «si bien se ha desarrollado un primer análisis (...) no se constata ningún seguimiento de esta actuación».

Ahora, el Estado español, en respuesta a su compromiso con el cumplimiento del MMBKM, ha adoptado el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a 2030. En el documento existe un compromiso claro con la problemática de las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad:



«**Resulta decisivo transformar la situación actual para detener cualquier apoyo financiero que dé soporte a un uso insostenible del patrimonio natural y la biodiversidad. Para ello, se identificarán y priorizarán para 2025 los subsidios e incentivos que resultan perjudiciales para el patrimonio natural y la biodiversidad de forma directa o indirecta. Para 2025, se reformarán, se reconducirán o se eliminarán el 50 % de los subsidios perjudiciales identificados y se garantizará que para 2030, todos los subsidios o incentivos resulten neutros o positivos para el patrimonio natural y la biodiversidad y que incorporen adecuadamente las externalidades ambientales.**»

Ecologistas en Acción ha publicado recientemente un informe⁶ que analiza la coherencia entre el Plan estratégico y el MMBKM. En relación a la Meta 18, critica que el Plan estratégico «no identifica mecanismos o sistemas, integrados a nivel de todo el Gobierno y de todas las administraciones públicas, que deberán llevar a cabo esta tarea realmente titánica» y destaca que «sin una adecuada identificación y eliminación de los subsidios perjudiciales, el resto de medidas no salvarán la biodiversidad.»

En el momento de la publicación del presente informe, acaba de vencer el plazo establecido por el Gobierno español para cumplir con su objetivo. Con esta investigación pretendemos abordar un análisis general de las dinámicas asociadas a estas subvenciones, abriendo el camino para lograr su total identificación, eliminación o reformulación, desde la perspectiva del ecologismo social, contribuyendo al cumplimiento del MMBKM. Abordar esta transición es necesaria para asegurar la adecuada financiación de las políticas de conservación de la biodiversidad.

El déficit mundial de financiación para la biodiversidad se ha ampliado hasta alcanzar los 942.000 millones \$, lo que refleja la diferencia entre la inversión anual actual de 208.000 millones \$ y los 1,15 billones \$ necesarios para detener el colapso de los ecosistemas y restaurar la biodiversidad para 2030⁷. La falta de soluciones ante este problema no sólo amenaza la capacidad de nuestro planeta para sostener la vida, sino que también tiene graves consecuencias económicas. Más de la mitad del PIB mundial y dos tercios del valor añadido económico de la UE dependen de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos⁸. Las estimaciones de las subvenciones públicas explícitas mundiales a los sectores que impulsan directamente el declive de la naturaleza oscilaron entre 1,4 y 3,3 billones \$ en 2023⁹ y generaron pérdidas que superan los 10,7 billones \$ en externalidades negativas¹. **La agricultura (entre 610.000 y 939.000 millones \$) y los combustibles fósiles (entre 577.000 millones \$ y 1,39 billones \$) son los sectores que reciben más subvenciones.** Las infraestructuras viarias y de riego (entre 311.000 y 938.000 millones \$), la silvicultura (entre 64.000 y 175.000 millones \$) y la pesca (entre 48.000 y 61.000 millones \$) también reciben importantes subvenciones.

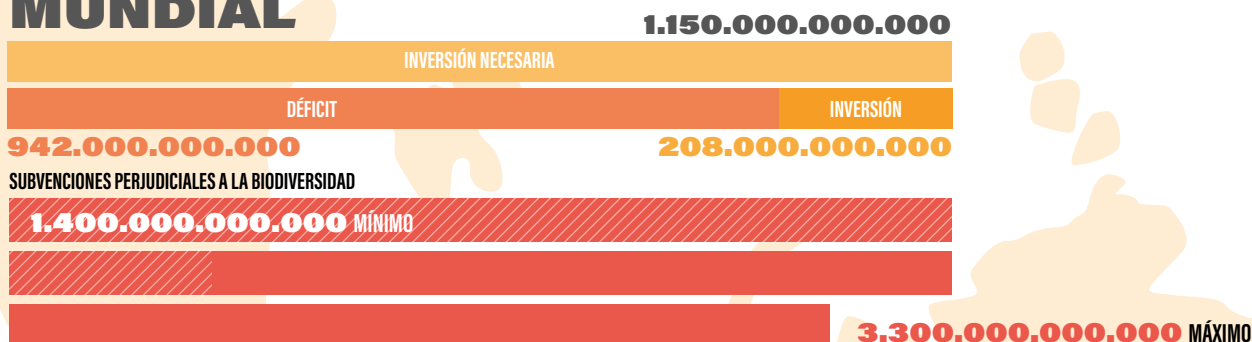
A nivel de la UE, la financiación pública actual, ya sea a partir de fuentes de la UE, nacionales o locales, tampoco es suficiente para satisfacer las necesidades de inversión, que se estiman en 65.000 millones € anuales¹⁰. Se calcula el déficit en más de 20.000 millones € al año. Esto contrasta con los entre 34.000 y 48.000 millones € al año que se han cifrado como subvenciones europeas perjudiciales para la biodiversidad¹¹.

En el Estado español no se ha realizado un trabajo adecuado para la cuantificación de la brecha financiera para la biodiversidad. Sin embargo, se ha percibido un incremento sustancial de la inversión en protección de la biodiversidad y el paisaje en los últimos años, calculada en 2.089 millones anuales¹¹. Dicho incre-

¹ Las externalidades medioambientales son consecuencias negativas o positivas de una actividad económica que afectan a terceros que no participan en ella, sin que se les compense por ello. Las negativas son las más comunes e incluyen la contaminación del aire, agua y suelo, la degradación del paisaje, el ruido y las emisiones de gases de efecto invernadero.

¹¹ Esta cifra incluye la parte de los Presupuestos Generales del Estado destinada a Parques Nacionales, la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación y partidas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para ecosistemas, biodiversidad y patrimonio natural en el 2024. Se han sumado subvenciones procedentes de fondos europeos dentro de los programas LIFE, Pleamar, FEDER y la media anual del Componente 4 del PRTR, además de otros fondos gestionados por la Fundación Biodiversidad como Biodiversa+

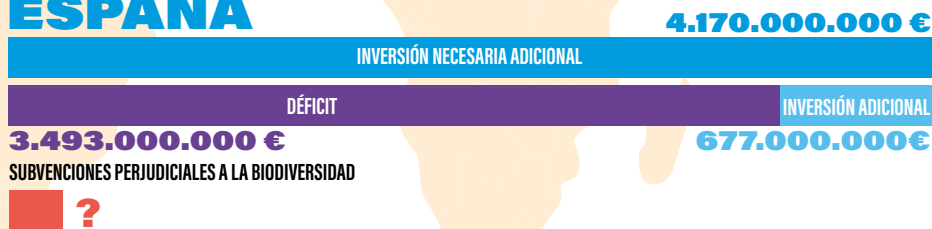
MUNDIAL



UNIÓN EUROPEA



ESPAÑA



mento se debe, principalmente, a una inversión adicional media anual de 677 millones €^{III}. Sin embargo, **el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad estima que es necesaria una inversión anual de unos 4.170 millones € adicionales** además de la integración de la biodiversidad en el ámbito de los recursos ya previstos en las dotaciones presupuestarias generales. En base a esos datos, **se puede estimar un déficit de 3.493 millones € para la lucha contra la pérdida de biodiversidad**. Redirigir las subvenciones públicas perjudiciales para la biodiversidad para cubrir este vacío, o reformularlas para que se alineen con políticas de conservación de la naturaleza, podría cubrir ese déficit, garantizando un éxito hasta ahora no conseguido.

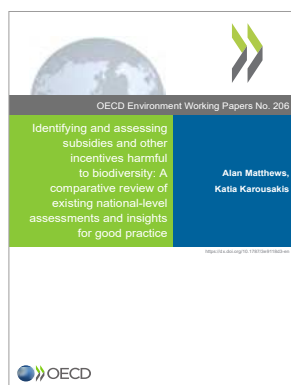
^{III} Datos hasta 2023, divulgados por el MITECO. Se corresponden a una inversión total de 1.642 millones € entre 2021 y 2023 provenientes del Componente 4 (Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y de un incremento de la dotación presupuestaria de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, que ha pasado de 200 millones en 2021 a más de 330 en 2024.

03

¿QUÉ ES UNA SUBVENCIÓN PERJUDICIAL PARA LA BIODIVERSIDAD?



La naturaleza de los subsidios
BIOFIN



Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity, OCDE

Existe poca literatura de referencia para el ámbito de estudio del presente informe. El trabajo realizado a nivel teórico y práctico en este campo deja muchas lagunas para abordar un reto que ni los gobiernos ni la economía han priorizado a pesar de su relevancia. A menudo el análisis se centra en el estudio de las subvenciones perjudiciales para el medioambiente, lo que, aunque incluye en alcance las subvenciones que atentan contra la biodiversidad, no ofrece una perspectiva clara para esta tarea.

La guía «La naturaleza de los subsidios» publicada por **BIOFIN** en 2024 es uno de los pocos ejemplos paradigmáticos en este campo¹². Concebida como manual para desarrollar una metodología con la que se pueden diseñar planes de finanzas de la biodiversidad y agendas de acción nacionales, establece directrices claras con las que unir flujos financieros con metas de biodiversidad del país y detener los impactos dañinos y a la vez mejorar la eficacia del gasto en general. Otra publicación ejemplar es el informe publicado por la **OECD** en 2022, que incluye una detallada comparación de los estudios nacionales existentes para identificar y evaluar las subvenciones y otros incentivos dañinos para la diversidad biológica¹³. Tomando como punto de partida estos y otros precedentes, procede detenerse unas páginas para sentar las bases de lo que es y lo que no es una subvención perjudicial para la biodiversidad.

03.1 ¿SUBSIDIO, SUBVENCIÓN O INCENTIVO?

El término «subsido» es constantemente utilizado en la documentación oficial de convenios y estrategias. Su uso nace de la traducción errónea del término «subsidy» en inglés, cuya traducción correcta debería ser «subvención». Un subsidio es una ayuda económica destinada a satisfacer una necesidad concreta y puntual, como el desempleo, la vivienda, o la asistencia social. Una subvención, por el contrario, es una ayuda económica que se concede para financiar total o parcialmente un proyecto, obra, actividad o estudio, generalmente ligada a un sector económico. El objetivo de este informe es clasificar dichas subvenciones y su impacto económico y ecológico, y revelar los vínculos entre esos flujos de dinero público y los sectores económicos a los que alimentan.

En términos generales, se acepta como oficial la definición reflejada en el **Acuerdo de la OMC** sobre subvenciones y medidas compensatorias¹⁴:

Una subvención es una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público para el sostenimiento de los ingresos o de los precios generando un beneficio.

El término «incentivo» tiene un alcance mayor, al hacer referencia a todo tipo de medidas fiscales, normativas, legislativas, etc para impulsar la economía o generar escenarios favorables para un sector económico o empresarial. El **Convenio de Diversidad Biológica (CDB)** ofrece un marco definitorio para abordar los incentivos dañinos o perversos para la biodiversidad¹⁵:

Incentivos institucionales económicos, legales o administrativos que emanan de políticas, programas o prácticas que inducen comportamientos insostenibles que destruyen la biodiversidad o de políticas que se diseñaron con otros objetivos pero que tienen efectos secundarios no previstos e involuntarios.

Entre los tipos de incentivos que pueden ser perjudiciales se incluyen las subvenciones a la producción y al consumo, mientras que las políticas y leyes que regulan el uso de los recursos, como los sistemas de tenencia de la tierra y la gestión de los recursos ambientales, también pueden tener efectos perjudiciales. Las subvenciones se consideran un subconjunto de los incentivos. **La investigación de este informe se concreta en la identificación de las subvenciones, pero aborda su relación con otros incentivos vinculados a ellas de relevancia.**





SUBVENCIONES

EXPLÍCITAS

↓
DIRECTAS

↓
INDIRECTAS

IMPLÍCITAS

03.2 ¿PERO ES UNA SUBVENCIÓN?

En la clasificación de las subvenciones conviene distinguir entre subvenciones explícitas, que son aquellas concedidas para alcanzar objetivos económicos y sociales y que tienen una repercusión presupuestaria, e implícitas, que dimensionan los efectos secundarios negativos que generan un coste a la sociedad que no se compensa y, como tal, implican una subvención encubierta, al no reclamarlos.

Las subvenciones explícitas se dividen en:

- **Directas:** transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos).
- **Indirectas:** ingresos públicos condonados o no recaudados (exenciones fiscales, rebajas, devoluciones, aplazamientos o tipos reducidos para grupos, actividades o productos específicos), sostenimiento de ingresos o de precios (control de precios o garantizar nivel mínimo de ingresos) o bienes y servicios proporcionados por el Gobierno (distintos de las infraestructuras generales, o adquisición de bienes en condiciones no conformes con el mercado, incluida la intervención directa en el mercado).

No se incluyen en esta definición las infraestructuras públicas (inversión pública) y, por tanto, el suministro de bienes públicos, a no ser que esté dirigido a un sector reducido de la población.

Es relevante hacer esta distinción en los términos descritos, puesto que en ocasiones puede entrar en conflicto con otras terminologías utilizadas. Sin ir más lejos, el Plan Estratégico de la PAC estatal identifica subvenciones con subvenciones directas, y utiliza la expresión «instrumento financiero» para otros mecanismos de financiación como fondos de préstamo o garantía, que bajo la terminología adoptada en este informe quedarían incluidos en el saco de las subvenciones indirectas.

03.3

¿Y ES PERJUDICIAL PARA LA BIODIVERSIDAD?

La mayoría de los estudios nacionales realizados hasta la fecha para identificar y evaluar las subvenciones perjudiciales se centran en el medio ambiente y no en la biodiversidad. Muy a menudo la identificación de esas subvenciones se orienta hacia las subvenciones de tipo energético, para lo que a nivel europeo existen bases de datos y mucho trabajo realizado para la puesta en conocimiento de esos datos. Sin embargo, para las subvenciones no energéticas, como así define la Comisión Europea, no se han dado avances significativos en prácticamente ningún territorio. Abordar de manera directa desde los gobiernos las subvenciones a la biodiversidad es una rareza que sólo se ha incorporado a los análisis de algunos Estados, como Italia. Algunas organizaciones ecologistas han hecho avances en esta dirección, siendo un referente el informe de WWF «**Can your money do better**» publicado en 2024¹⁶.

Ecologistas en Acción considera que una subvención es perjudicial para la biodiversidad cuando contribuye, incluso inintencionadamente, a la degradación de especies y hábitats, reforzando los motores de la pérdida de biodiversidad, o es significativamente perjudicial para el buen estado y la capacidad de recuperación de los ecosistemas.

El daño puede ser tanto **evidente** (por ejemplo, la subvención promueve prácticas que impactan negativamente en las poblaciones de una determinada especie) como potencial (la subvención está asociada a acciones que pueden causar pérdida de biodiversidad y no ofrece garantías o restricciones que condicionen la recepción y el gasto de la subvención para evitar ese daño).

La evaluación de las subvenciones y de sus efectos no debe contemplar solamente los efectos perjudiciales para el medio ambiente, sino más bien deben tener un enfoque de criterios múltiples y holístico, que también debería incluir la relación coste/efectividad y los efectos sociales de los subsidios.

Los combustibles fósiles tienen un doble impacto en la biodiversidad. Por un lado, todas las fases de su cadena de valor, desde la extracción, el refinado, el almacenamiento, el transporte y el consumo, tienen un impacto directo sobre la biodiversidad. Pero, además, su uso contribuye al cambio climático, que, aunque no es la principal, es una de las causas de pérdida de biodiversidad. Por las razones planteadas anteriormente, las subvenciones a los combustibles fósiles sí son categorizables como subvenciones perjudiciales para la biodiversidad. Ocuparían, no obstante, un escalón diferente en la jerarquía de análisis cuando se rastrean subvenciones cuya eliminación o reformulación provoquen un impacto positivo directo en los ecosistemas. A pesar de ser con diferencia las subvenciones con mayor carga económica asociada, no son el objetivo prioritario de la investigación de este informe, aunque se incorporan al estudio las subvenciones energéticas que incentivan de forma más directa las prácticas con mayor impacto negativo en la biodiversidad.

La reciente publicación de **Greenpeace «De subvenciones tóxicas a inversiones responsables»**¹⁷ incorpora en su análisis la identificación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, donde las subvenciones de tipo energético tienen gran protagonismo. Ecologistas en Acción, con este informe, propone poner el foco en aquellas actividades que más daño hacen a la biodiversidad nacional. Ambas investigaciones son complementarias y, juntas, ofrecen un retrato de las perversidades del sistema financiero público a la hora de salvaguardar la naturaleza.



Can your money do better
WWF



De subvenciones tóxicas a inversiones responsables
Greenpeace

04

SECTORES ECONÓMICOS Y AMENAZAS A LA BIODIVERSIDAD

El **Informe de la Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas (IPBES)**^{IV} es claro a la hora de identificar qué está impulsando la crisis de biodiversidad. De forma directa, globalmente, son el cambio de uso de la tierra y el mar, la explotación (en particular, la sobreexplotación) de animales, plantas y otros organismos, el cambio climático, la contaminación y la invasión de especies invasoras, en ese orden de importancia. A partir de los datos de la **Lista Roja de la UICN**^V, observamos que esta problemática no es ajena al territorio español. El cambio de uso del hábitat original (principalmente debido a la agricultura y los desarrollos urbanísticos) está identificado como la principal amenaza para la biodiversidad, afectando a un tercio de las especies catalogadas. La explotación de especies es la segunda causa directa, identificándose como amenaza para el 23%. Le siguen, en ese orden, cambio climático (16%), contaminación (16%) y especies invasoras (12%).

El Informe IPBES se atreve a señalar que detrás de todo esto, como causas subyacentes, están los hábitos de producción y consumo, las dinámicas y tendencias demográficas, el comercio, las innovaciones tecnológicas y los sistemas de gobernanza. En relación a los incentivos económicos, concluye que «han favorecido la expansión de la actividad económica, y a menudo los daños ambientales, antes que la conservación o la restauración». Asocia los incentivos económicos perjudiciales y las políticas sectoriales vinculadas a la pesca, acuicultura, agricultura, gestión ganadera, gestión forestal, minería y energía (en particular los combustibles fósiles y los biocombustibles) con el cambio de uso de la tierra y el mar y la sobreexplotación de los recursos naturales.

Los sectores económicos que se benefician de subvenciones públicas a menudo son los responsables de los mayores impactos sobre la biodiversidad, al mismo tiempo que generan grandes externalidades negativas con impactos económicos adversos no contabilizados, como el gasto en salud derivado de la contaminación, o las pérdidas en la producción por el declive de polinizadores.

Para proceder a la identificación de aquellos sectores económicos que deben ser objeto de esta investigación, es necesario establecer qué sectores son responsables de la pérdida de biodiversidad en el ámbito estatal, y aquellas amenazas vinculadas a los mismos que puedan asociarse con políticas fiscales que intensifiquen o provoquen dichas amenazas. La meta es identificar incentivos económicos asociados a dichos sectores que tengan un efecto directo en la pérdida de biodiversidad. Se ha optado por basarse de nuevo en los datos de la Lista Roja de la UICN^{VI}. Seleccionando, dentro de la región geográfica española, aquellas amenazas directas que son provocadas por las actividades económicas de los sectores, y agrupándolas bajo un mismo filtro, se pueden identificar, de acuerdo a la información disponible, cuántas especies están afectadas por estos sectores económicos^{VII}.

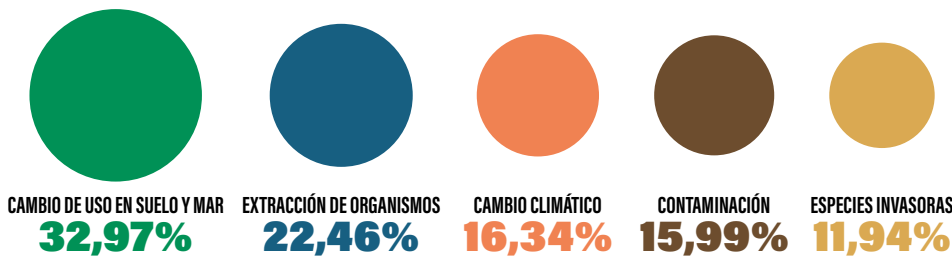
^{IV} Publicado por IPBES, órgano intergubernamental independiente que está compuesto por más de 130 Gobiernos miembros. Creada en 2012, brinda a los responsables de políticas evaluaciones científicas objetivas sobre el estado de los conocimientos relativos a la diversidad biológica del planeta, a sus ecosistemas y a las contribuciones que aportan a las personas.

^V La Lista Roja de la UICN es el inventario más reconocido mundialmente sobre el estado de amenaza de las especies. Es preparada por la Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN, una red de más de 8.000 especialistas de todo el mundo que trabaja por la conservación de especies a nivel mundial.

^{VI} Aunque se trata de información en constante actualización, y no ofrece un escenario perfecto a la hora de identificar todas las especies y las amenazas que las ponen en riesgo, se trata del inventario público más detallado del estado de conservación de las especies. Ofrece una lista de taxones que han sido sometidos a una evaluación de su riesgo de extinción y cuenta con amplia aceptación científica.

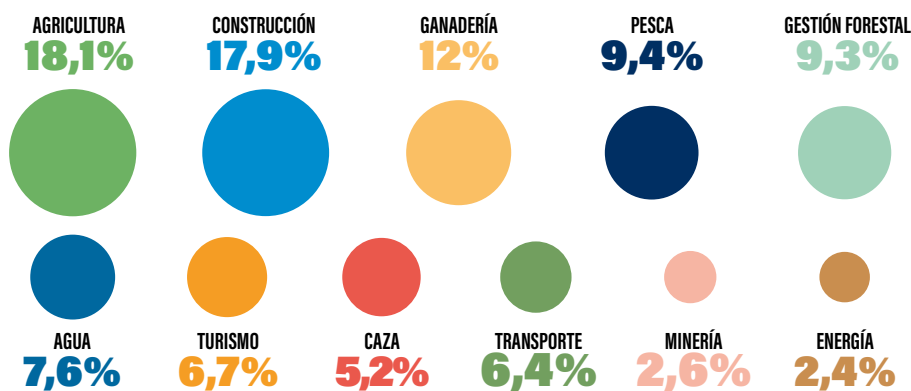
^{VII} Se han tenido en cuenta tanto especies catalogadas como altamente amenazadas como especies que se encuentran en situación de riesgo menor, casi amenazadas o en situación de preocupación menor, cuando estas últimas sí quedaban recogidas en la Lista Roja como expuestas a las actividades investigadas.

IMPULSORES DIRECTOS DE PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL



Porcentaje de especies catalogadas afectadas por cada clase de amenaza. Fuente: Lista Roja de la UICN

SECTORES ECONÓMICOS QUE AMENAZAN LA BIODIVERSIDAD



Porcentaje de especies catalogadas amenazadas por la actividad económica de cada sector. Fuente: Lista Roja de la UICN

El sector agrario (principalmente a causa del empleo de productos químicos) y el de la construcción (como resultado de la ocupación urbanística y de infraestructuras del territorio) se sitúan como los sectores económicos que suponen una mayor amenaza para la biodiversidad, seguidos por la ganadería, la pesca y la gestión forestal.

Se han excluido de este análisis amenazas vinculadas a resultados indirectos de las actuaciones negligentes de dichos sectores. Por ejemplo, no se tiene en cuenta la amenaza de los incendios dentro de la gestión forestal, a pesar de haber una relación directa en la transformación del territorio para la explotación maderera y la gravedad de los incendios forestales. Por la misma razón, tampoco se han tenido en cuenta las amenazas provocadas por el cambio climático y su vinculación al sector energético o de transporte, a pesar de ser los principales responsables de la gravedad de los efectos de la emergencia climática. Se ha tratado de vincular las amenazas a actividades económicas cuyas dinámicas físicas resultan en descensos en las poblaciones (ocupación del territorio, transformación de hábitats, eliminación de especies, alteración de los ciclos biológicos).

El crecimiento urbano sigue en expansión, colonizando el territorio estatal, siendo uno de los principales motores de la economía^{viii}. Esto resulta en una homogeneización de las comunidades biológicas y serias afecciones a la movilidad, grado de especialización e interacción de los organismos vivos¹⁸. Sin embargo, el sector de la construcción y el planeamiento urbanístico dependen altamente de la financiación privada, en connivencia con la administración pública, y no es uno de los principales destinatarios de las políticas de subvenciones públicas. El sector primario, es decir, la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura, depende principalmente de las subvenciones públicas, ya sean nacionales o europeas, para su viabilidad económica. **Las actividades del sector primario están relacionadas con amenazas directas al 37% de las especies catalogadas en el Estado español. Por estos motivos, la investigación se ha centrado en el sector agrario (que incluye las subvenciones a la ganadería), el pesquero y el forestal.**

^{viii} La aportación de la Construcción al PIB, medida en términos de Valor Añadido Bruto (VAB), tuvo un crecimiento interanual del 10,6% y representó en 2023 un 5,0% sobre el PIB.

05

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

SECTORES

AGRARIO

PESQUERO

FORESTAL

GESTIÓN

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CONCESIÓN

2024

Una vez definidos la noción de subvención perjudicial para la biodiversidad que ha sido utilizada en este estudio, así como identificados los sectores económicos analizados y el porqué de estos, queda por señalar las líneas de subvenciones que serán objeto de investigación.

El alcance del estudio se ha limitado a las subvenciones explícitas, tanto aquellas directas como las indirectas, otorgadas en el Estado español durante el año 2024. Y nos referimos al año natural 2024, del 1 de enero al 31 de diciembre, lo cual no siempre implica que las convocatorias del 2024 sean otorgadas ese mismo año. Por ejemplo, las subvenciones de la Política Agraria Común (PAC de aquí en adelante) empiezan a resolverse y pagarse en octubre, pero concluyen a finales de verano del año siguiente, y las del FEMPA (Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura) también pueden incluir convocatorias antiguas.

Otro elemento importante a tener en cuenta es que **solo se han analizado las subvenciones gestionadas por la Administración General del Estado** (en su mayor parte provienen del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) pero también hay de otros ministerios u organismos públicos estatales), **y las comunidades autónomas.** Toda administración subregional (ayuntamientos, cabildos, diputaciones, etc.) no han sido tenidas en cuenta, dada la complejidad de abarcar la totalidad de las mismas dentro de esta investigación. En este sentido, hay que considerar que **dentro de estas subvenciones gestionadas se incluyen aquellos fondos europeos delegados a la administración estatal o autonómica española.**

Tras realizar este estudio, cuyos resultados principales se resumen en sus correspondientes apartados que prosiguen a este epígrafe, de cada uno de los sectores se ha analizado en detalle una, o varias, líneas de subvención concretas. Para realizar esta selección, se han considerado tanto aquellas con un impacto en la biodiversidad más evidente y demostrado, como el volumen presupuestario.

Se ha tratado de representar un escenario global para cada sector, señalando las líneas de subvención más significativas. Además, para cada sector se han seleccionado las líneas de subvención que Ecologistas en Acción ha considerado más relevantes. Se han colocado «en la diana» las ayudas que se han identificado como cruciales en el escenario futuro de eliminación o reformulación.

Para el **sector agrario** se han optado por las diferentes ayudas existentes para la **compra de fertilizantes y plaguicidas**, ya que son productos con unos destacados efectos nocivos en los ecosistemas.

En el **sector pesquero** se ha puesto la lupa sobre el **Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)**, para evaluar su efectividad a la hora de evitar la sobrepesca o prácticas pesqueras menos selectivas.

Por último, en el **sector forestal** se han estudiado las subvenciones a la **generación energética a partir de biomasa forestal primaria**, es decir, la biomasa obtenida directamente del bosque o de árboles aislados, modelo en expansión y cuya incentivación entraña importantes riesgos para los hábitats forestales.



Por tanto, los resultados no buscan hacer una radiografía exhaustiva sobre cómo se financia con dinero público el sector primario, sino una aproximación a las líneas de subvención más características. En conjunto permiten una primera comprensión de los fallos del sistema para contribuir al rescate de la biodiversidad en el ámbito nacional, que debe ser continuado y expandido por las instituciones.

Otro aspecto considerado, además del impacto en la biodiversidad de la actividad que financia la subvención en sí, es su progresividad social. Es decir, si persigue, o tiene entre sus criterios, una mayor justicia e igualdad económica entre sus beneficiarios, priorizando a quienes componen los niveles más bajos de renta. Y para la reformulación de las subvenciones, también se ha considerado esto como condición necesaria. Las propuestas no van encaminadas sólo a proteger la biodiversidad de nuestro medio natural, si no también hacia diseñar unas ayudas públicas más justas socialmente y que protejan a los sectores más vulnerables.

Para la categorización de las subvenciones, se han distinguido cinco niveles en función del daño que suponen a la biodiversidad. Las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad se han distinguido entre directamente **dañinas**, cuando el daño es evidente dado que la estructura normativa o el objetivo de la subvención son contrarios a la conservación de especies o ecosistemas, y **potencialmente dañinas**, cuando la articulación de la subvención no previene ese daño y su concesión ofrece un riesgo alto de daño a la biodiversidad. Son subvenciones **neutras** aquellas que no incorporan criterios de conservación de la biodiversidad, suponiendo una oportunidad perdida que requiere, a menudo, de su reformulación para contribuir a los objetivos ecológicos. Son subvenciones **potencialmente beneficiosas** aquellas que se han formulado para representar una mejora del estado de conservación de la biodiversidad, pero que no están aplicándose de una manera efectiva y requieran mejoras o replanteamientos. Son subvenciones **beneficiosas** aquellas que mejoran el estado de la biodiversidad y deben ser fomentadas.

CATEGORIZACIÓN

DAÑINAS

POTENCIALMENTE DAÑINAS

NEUTRAS

POTENCIALMENTE BENEFICIOSAS

BENEFICIOSAS

An aerial photograph of a vast, arid landscape. The ground is a deep, cracked brown color, with numerous irregular fissures and small mounds of soil, indicating severe drought. The texture is rough and uneven. The lighting is bright, casting soft shadows that emphasize the dry, brittle nature of the earth.

06
SECTOR
AGRARIO

El sector agrario—que incluye la agricultura, la ganadería y en parte la silvicultura— en el Estado español tiene una importancia estratégica tanto por su peso económico, como por su papel en la seguridad alimentaria, la cohesión territorial y su impacto ecológico.

España es uno de los principales productores agrícolas de la Unión Europea, destacando en productos como el aceite de oliva, frutas, hortalizas, vino y productos cárnicos, además de un gran exportador a mercados clave en Europa y fuera de ella. Tampoco puede obviarse que el sector agrario genera cientos de miles de empleos directos, y muchos más de forma indirecta en industrias relacionadas como la transformación, la logística o la distribución de los alimentos que produce. Es especialmente importante en zonas rurales, donde a menudo es la principal fuente de empleo y actividad económica, contribuyendo a fijar población en el territorio y a evitar la despoblación y un mayor desequilibrio demográfico entre las zonas urbanas y rurales

Debido a que ocupa una gran parte del territorio nacional, tiene un papel clave en la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua, o la mitigación del cambio climático, entre otros. Sin embargo, como el modelo agrario dominante en muchas zonas sigue siendo intensivo, dependiente de agroquímicos y derivados fósiles, monocultivos y grandes cantidades de agua, ha terminado generando un aumento en la contaminación de acuíferos y aguas superficiales, la erosión del suelo, la pérdida de polinizadores y la emisión de gases de efecto invernadero.

PAC:

386.600

MILLONES € PARA EL PERIODO 2021-2027



25%

DEL PRESUPUESTO EUROPEO TOTAL

06.1 DESGRANANDO LA PAC

La **Política Agraria Común (PAC)** es la partida más antigua de la Unión Europea, su puesta en marcha fue en 1962 en torno a tres principios (aumentar la productividad y estabilizar los mercados, garantizar la disponibilidad de alimentos a precios razonables, proporcionar un nivel de vida justo a las profesionales del sector agrario) que hoy siguen vigentes. También es la que tiene mayor presupuesto: 386.600 millones de euros para el periodo 2021-2027, lo que representa el 25% del presupuesto comunitario total¹⁹. Es, por tanto, un instrumento fundamental para mantener la viabilidad del sector agrario, un apoyo para las zonas rurales y para quienes viven y trabajan en y del campo.

Se estructura en dos fondos, en función del objetivo específico de la subvención:

- El **Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)**: conocido como «primer pilar», proporciona los pagos directos y otras medidas de mercado. Las ayudas directas, por hectárea cultivada y para mantener ciertas prácticas sostenibles, están pensadas para garantizar una renta mínima y estabilidad económica en el campo, fomentar buenas prácticas agrarias y de adaptación al cambio climático, y ayudar a sectores concretos.
- El **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)**: conocido como «segundo pilar», son ayudas cofinanciadas por los Estados miembro —y, en el caso de España, las CCAA—, centradas en el desarrollo rural, apoyando inversiones a largo plazo para mejorar la competitividad, promover la sostenibilidad ambiental, diversificar y fortalecer la economía y las comunidades rurales.



20%
AGRICULTORES RECIBEN
80%
DE LAS AYUDAS

Una parte mayoritaria del presupuesto, cerca del 70%²⁰, aportado por la Unión Europea se destina a los pagos directos del primer fondo. Estas ayudas están vinculadas con la superficie agraria o el número de cabezas de ganado, lo que implica que aquellas explotaciones más grandes son las que reciben mayores cantidades de fondos. **Esto genera grandes desigualdades en el reparto de los fondos, ya que el 20% de los agricultores y ganaderos acaparan el 80% de las ayudas**²¹. Eso sí, para percibir las ayudas las explotaciones tienen que cumplir con la condicionalidad, un conjunto de obligaciones medioambientales, sociales y de bienestar animal.

Tras la última versión de la PAC en 2023, esta condicionalidad se denomina **Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)** y han de cumplirse para no ver reducidas las ayudas. Es un sistema de obligaciones que incluye cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el clima (uso de plaguicidas o el bienestar animal), de prácticas agrarias beneficiosas (como la rotación de cultivos o fertilizantes sostenibles) y sociales (como las condiciones de trabajo y seguridad aplicables). Si bien puede ser una buena estrategia para garantizar unas prácticas agrarias hacia un modelo más sostenible, su laxitud actual está impidiendo la transformación agraria que nuestro tiempo requiere.

Otra de las principales novedades de la última revisión de la PAC para los años 2023-2027 fue la incorporación de los **ecorregímenes** (también llamados ecoesquemas). Se trata de unas ayudas voluntarias que pueden ser recibidas si se aplican en las explotaciones prácticas beneficiosas para el medio ambiente y el clima. Al igual que la ayuda básica está ligada a la superficie y están pensadas para premiar a quienes adoptan prácticas beneficiosas para el clima, la biodiversidad y los suelos. Sin embargo, como sucede con la condicionalidad, se está comprobando que estos ecorregímenes no están siendo suficientes para garantizar la transición del modelo agrario, en parte debido a su voluntariedad y también a causa de no suponer una transformación sistémica del modelo ni incorporar los principios de la agroecología en su conjunto.

Varias de las líneas de financiación de la PAC pueden considerarse perjudiciales para la biodiversidad, ya que asignan fondos que fomentan prácticas agrícolas, o forestales, a gran escala perjudiciales. En particular, las ayudas directas en forma de ayudas a la renta por superficie incentivan el aumento del número de cabezas de ganado industrial o la expansión de la producción de cultivos en la agricultura convencional, lo que puede perjudicar al medio ambiente y la biodiversidad²².

Según un estudio de WWF²³, entre el 58 % y el 60 % de la financiación de la PAC en el marco del presupuesto actual de la UE puede considerarse perjudicial para la biodiversidad. Esto significa entre 219.400 y 225.100 millones de euros para el período 2021-2027, o entre 31.350 y 32.670 millones de euros anuales. Es decir, tres quintas partes de los fondos de la principal política comunitaria están dañando la biodiversidad, y, además, acaban mayoritariamente en manos de quienes más tienen, agudizando las diferencias socioeconómicas en el sector agrario, impidiendo ese nivel de vida justo y digno que supuestamente persigue.

06.2 LA PAC Y LA BIODIVERSIDAD

La agricultura intensiva continúa siendo una de las principales causas de pérdida de biodiversidad en Europa²⁴. El incremento de la superficie cultivada y la dependencia de un mayor número de insumos (químicos, tecnológicos, hídricos) con el objetivo de mejorar la producción tiene consecuencias nefastas para la naturaleza. La diversidad de paisajes y ecosistemas queda de este modo sustituida por tierras cultivadas homogéneas, incapaces de albergar biodiversidad.

La especialización de los cultivos o la eliminación de elementos paisajísticos improductivos provocan que no existan hábitats alternativos o complementarios necesarios para la alimentación o la nidificación de aves²⁵. **Entre 1990 y 2022 las poblaciones de aves en Europa disminuyeron un 42%, sobre todo las asociadas a entornos agrarios.** Esta intensificación tiene un alto impacto en las zonas semiáridas españolas, siendo responsable de la progresiva desaparición y declive de las poblaciones de aves esteparias. Según los datos del Ministerio sumariados en el informe de indicadores 2023, las tendencias en las diez especies de aves características de medios agrarios (sisón, aguilucho cenizo, cernícalo primilla, alcaraván, ortega, tórtola europea, codorniz común, alondra ricotí, alondra común y alcaudón meridional) son todas negativas. En general, el 39 % de las poblaciones de aves agrarias están disminuyendo y el 32 % de las especies están amenazadas o casi amenazadas, disminuyendo o agotadas. Revertir este proceso es uno de los objetivos de la PAC, que obliga a los Estados miembros a incluir medidas específicas en su programa. Sin embargo, en el Estado español la efectividad de estas medidas se ha limitado a un porcentaje entre un 31% y un 42% en las comunidades autónomas²⁶.

Otro índice claro del estado de la biodiversidad agraria lo encontramos en los insectos. Cerca **de 100 especies de abejas silvestres en Europa han pasado a estar clasificadas como amenazadas** en una nueva evaluación para la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN, con más del 20 % de las especies de grupos como los abejorros enfrentándose ahora a un riesgo de extinción. Los datos también revelan que el número de especies de mariposas europeas amenazadas aumentó un 76 % en la última década²⁷. El 78% de la floración silvestre en Europa depende de la polinización de insectos. En el caso de los cultivos, el porcentaje se sitúa en el 84%, subrayando la importancia de su conservación no sólo para la supervivencia de los ecosistemas sino para garantizar la seguridad alimentaria. Estudios científicos vinculan esta amenaza con la dependencia de plaguicidas y la agricultura intensiva²⁸.

Los **ecorregímenes**, diseñados para paliar esta situación, no están aplicándose de una manera efectiva. De acuerdo al informe «El potencial desaprovechado de los ecorregímenes»²⁹ en el Estado español **ha habido una mayor tendencia a la implementación voluntaria de medidas para la reducción de la erosión y protección del suelo, en lugar de buenas prácticas para el fomento de la biodiversidad**, pese a estar incluidas en tres ecorregímenes. En los dos primeros, «Pastoreo extensivo, siega y biodiversidad», dirigidos a la agricultura de captura de carbono y la agroecología tanto en pastos húmedos como mediterráneos, el 98,7% de los agricultores optó por el pastoreo extensivo, mientras que la siega sostenible y la creación de islas de biodiversidad apenas alcanzaron un 1,3%. El tercero de estos ecorregímenes, «Espacios de biodiversidad», ha sido bien acogido en tierras de cultivo, pero su implantación



39%
DE LAS POBLACIONES DE AVES
AGRARIAS DEL ESTADO ESPAÑOL
ESTÁN DISMINUYENDO

32%
DE LAS ESPECIES ESTÁN
AMENAZADAS O CASI AMENAZADAS,
DISMINUYENDO O AGOTADAS

en cultivos leñosos ha sido mínima debido a fallos de diseño. Además, su financiación es reducida en comparación con otros ecorregímenes disponibles, como el destinado a las cubiertas herbáceas.

En lugar de ofrecer facilidades a la agricultura familiar para la implementación de las medidas aprobadas, el MAPA ha optado por rebajar la ambición de los ecorregímenes, por ejemplo, disminuyendo el porcentaje sin segar de las prácticas de islas de biodiversidad.

Esta decisión forma parte de las 43 medidas pactadas con las organizaciones agrarias Asaja, COAG y UPA como respuesta a las movilizaciones protagonizadas por el sector agrario en 2024³⁰. Estas protestas, extendidas por gran parte de Europa, han servido como excusa para graves retrocesos en medidas de conservación de la naturaleza, en lugar de abordar otros problemas estructurales que ahogan a los estratos más vulnerables del sector, como la acaparamiento de tierras, la desregulación de los mercados o la falta de control de intermediarios y grandes grupos de distribución.

La Comisión Europea ha propuesto el Reglamento (UE) 2024/1468³¹, adoptado en mayo de 2024, que ha **flexibilizado algunos requisitos de condicionalidad**. Las 43 medidas del MAPA incluyen la aplicación de dichas flexibilidades, que se traducen en numerosas excepciones para su cumplimiento. Entre otras, se eliminan las obligaciones de establecer un porcentaje mínimo de la superficie agrícola dedicada a elementos no productivos, se permite el tratamiento agrícola mediante purines en las tierras en barbecho y se crean alternativas para no cumplir con la rotación en tierras de cultivo. Todas estas medidas ya están en aplicación desde el 2025.³²



Otro grave problema de la estructura actual de la PAC en el ámbito estatal es su complicidad con el **regadío intensivo**. El **Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC)** promueve una gestión eficiente de los recursos hídricos mediante las inversiones en modernización de infraestructuras y sistemas de riego (almacenamiento, transporte, distribución). Aunque esta medida en teoría está orientada al ahorro de agua, en la práctica **los volúmenes liberados se están empleado en reabastecer regadíos, que suponen actualmente más del 93% del consumo total de agua teniendo en cuenta los retornos** (el agua que vuelve al sistema después de ser utilizada). En las últimas décadas la superficie regada no ha dejado de crecer, especialmente en Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.

El consumo de agua por el actual modelo agrario está contribuyendo a la desaparición de uno de los ecosistemas más valiosos que existen: los humedales. Más del 80 % de los humedales del mundo han desaparecido desde el año 1700 y esta tendencia se ha ido acelerando en las últimas décadas ya que el 35% de esta reducción se ha producido desde 1970. En nuestro territorio, son muy significativos los casos de Doñana y las Tablas de Daimiel que, a pesar de contar con la mayor figura de protección ambiental, están extinguiéndose a causa de las concesiones a la producción agrícola.

06.3 SUBVENCIONES AL SECTOR AGRARIO

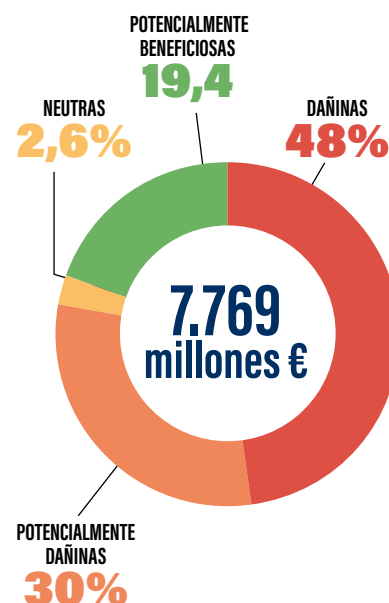
Quien encabeza, de manera destacada, las subvenciones agrarias es la PAC, la **Política Agraria Común**, que regó (nunca mejor dicho) de fondos europeos al sector primario español con 7.166 millones €, a los que sumándoles los aportes de cofinanciación española hace un total de **7.769 millones € en el 2024**. La aplicación y reparto de los fondos europeos de la PAC en el Estado español se lleva a través de un sistema compuesto por el **Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)**, dependiente del MAPA que es quien coordina y centraliza la información, y un organismo por cada comunidad autónoma, que normalmente suele ser la consejería o departamento homólogo al MAPA a escala regional.

De esos casi 8 mil millones €, **el 74% (que son 5.755 millones €) proceden del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), mientras que el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) apenas contó con 2.014 millones**. Al ser un año de transición entre la vigente PAC para el periodo 2023 a 2027 y su predecesora, se concedieron ayudas para ambas versiones en ambos fondos.

Para poner en contexto estas cifras, son más del doble del presupuesto público de la comunidad autónoma de Cantabria para el 2024^{IX}, o más que el presupuesto del programa LIFE, el único programa de la Unión Europea dedicado específicamente al medio ambiente y a la acción por el clima y que cuenta con una partida para el periodo 2021-2027 de 5.432 millones de euros³³. Es decir, **en un año en la PAC se invierte más que en los siete años del principal programa europeo para la protección del medio ambiente y la acción climática, que, además, está a punto de ser eliminado**.

De entre todas las líneas de subvención concedidas en el FEAGA, la que se lleva una mayor cantidad de fondos es la *Ayuda básica a la renta para la sostenibilidad*, una de aquellas que va asociada a la superficie de la explotación. Tras ella, la *Ayuda para los ecosistemas* y la *Ayuda complementaria a la renta*

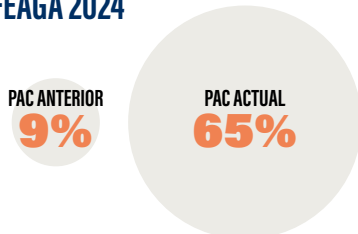
SUBVENCIONES PAC 2024



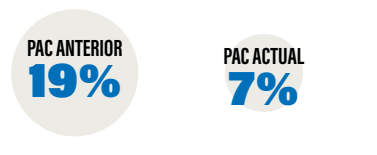
^{IX} Los Presupuestos Generales de Cantabria del año 2024 ascendieron a 3.548 millones de euros. Se puede consultar en <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas/cantabria>

ORIGEN DE LAS SUBVENCIONES DE LA PAC EN 2024

FEAGA 2024



FEADER 2024



redistributiva completan el podium de las subvenciones con mayor presupuesto, aglutinando el 70% de los fondos del FEAGA repartidos. **En total, el FEAGA aglutina una cuarta parte de las ayudas de la PAC en 2024, siendo una gran mayoría de ellas (casi la mitad de las subvenciones de la PAC en 2024) pagos directos vinculados a superficie cultivada.**

Las ayudas directas a la renta por superficie del FEAGA incentivan el aumento del número de cabezas de ganado industrial o la expansión de la producción agrícola convencional, además de estar ligadas a objetivos medioambientales cada vez más reducidos debido a una creciente flexibilidad con las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM)³⁴, por lo que todas estas subvenciones, salvo los ecorregímenes, se consideran dañinas para la biodiversidad. En total suman 3.700 millones de € en 2024.

Ante la complejidad de analizar el reparto de las ayudas de forma desglosada dado el laberíntico entramado que relaciona los pagos totales con la persona receptora de las ayudas, es difícil establecer un veredicto detallado del impacto real de estas subvenciones en los distintos territorios. No obstante, se ofrece un balance global en relación con los tipos de subvenciones y la necesidad de abordar una mejora en la estructura de las ayudas para evitar daños evidentes a la biodiversidad y alinear la producción agraria, la soberanía alimentaria y la conservación de la naturaleza dentro de la PAC.

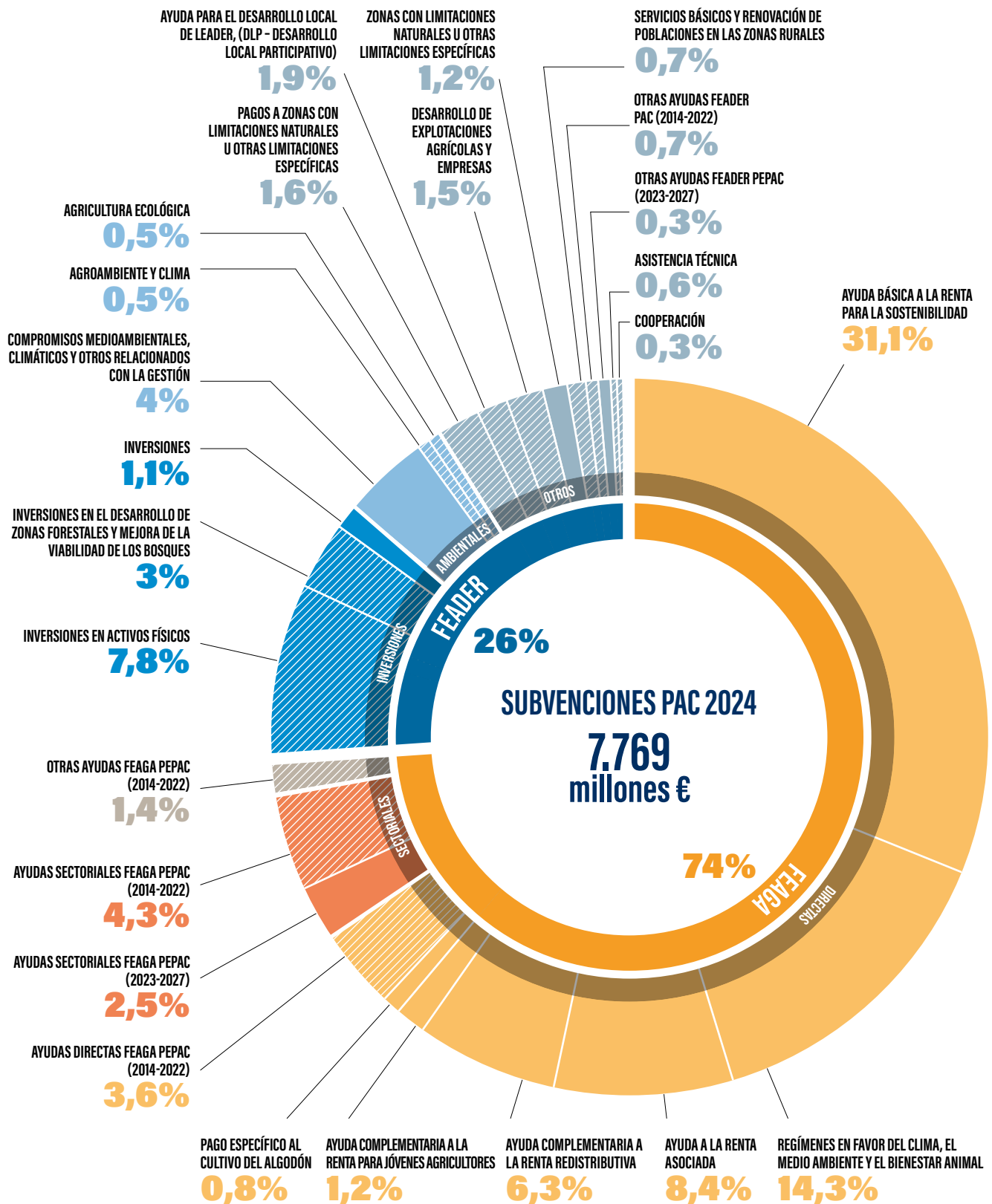
Todas las **ayudas sectoriales** se han clasificado como potencialmente dañinas para la biodiversidad, al estar diseñadas principalmente para abordar objetivos económicos, mientras que la atención prestada a las actividades relacionadas con el clima o la sostenibilidad es muy limitada.

Los **pagos a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas del FEADER** también están ligados a superficie en propiedad, aunque un porcentaje debe asignarse a objetivos medioambientales y climáticos, por lo que se considera potencialmente dañina para la biodiversidad, siendo una amenaza potencial.

Las **ayudas a la inversión del FEADER** son principalmente para incentivar la productividad y mejorar la competitividad (por ejemplo, en materia de riego) y perpetúan prácticas agrícolas vigentes que perjudican la biodiversidad, por lo que también se consideran potencialmente dañinas, al no ofrecer garantías ni restricciones para que dichas ayudas fomenten una transición ecológica en el sistema alimentario.

El 3% de las subvenciones se consideran neutras, lo que las convierte en una oportunidad perdida para avanzar hacia ese modelo en convivencia con la naturaleza. El 19% se consideran potencialmente beneficiosas, al incorporar medidas de corte ambiental para incentivar la coexistencia entre agricultura, ganadería y naturaleza, pero con fuertes carencias para ser efectivas. Esto incluye, por ejemplo, los ecorregímenes descritos con anterioridad y los compromisos medioambientales relacionados con la gestión del FEADER. **Ninguna línea de subvención se ha considerado beneficiosa para la biodiversidad sin necesidad de reformulación.**

El 78% de las subvenciones de la PAC en el 2024 fueron perjudiciales para la biodiversidad. En total suma 6.062 millones € anuales. El coste estimado anual para el mantenimiento de la Red Natura 2000 en el Estado Español es cuatro veces menos.



AYUDAS FEAGA 2024

- DIRECTAS PAC ACTUAL
- SECTORIALES PAC ACTUAL
- DIRECTAS PAC ANTERIOR (REMANENTE)
- SECTORIALES PAC ANTERIOR (REMANENTE)
- OTRAS AYUDAS PAC ANTERIOR (REMANENTE)

AYUDAS FEADER 2024

- INVERSIONES
- AMBIENTALES
- OTROS
- INVERSIONES FEADER PAC ANTERIOR (REMANENTE)
- AMBIENTALES FEADER PAC ANTERIOR (REMANENTE)
- OTROS FEADER PAC ANTERIOR (REMANENTE)

MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS 2024

167,5 millones €

Fuera del alcance de la PAC, se debe mencionar otra fuente de financiación pública notable relacionada con el modelo de regadío intensivo, Se trata del «**Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos**», que actualmente está ejecutando el MAPA con fondos **Next Generation-EU del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** y la colaboración de las comunidades de regantes. Están gestionados a través de convenios realizados entre el Ministerio y **SEIASA, Sociedad Mercantil Estatal** que es la empresa instrumental para la ejecución de estas políticas.

Aunque el objetivo del PRTR para la modernización de regadíos es promover el ahorro de agua y la eficiencia energética, instalando sistemas más eficientes y haciendo uso de fuentes de aguas no convencionales, lo cierto es que incentivan al aumento de la superficie de tierras bajo riego, incrementando la demanda total de agua y agravando los problemas de desertificación y degradación del suelo en zonas con recursos hídricos limitados.

Por tanto, estas subvenciones presentan daños potenciales a la biodiversidad que justifican su inclusión en el análisis. En diciembre de 2024, se firmó la cuarta adenda al convenio para la modernización de regadío por valor de 65,7 millones €. Con esta nueva adenda, la ampliación de capital de SEIASA ascendió a 96,8 millones €, si se consideran los 31,1 millones € correspondientes a la anualidad de 2024 contemplada en el convenio suscrito en el 2021. A esta cifra habría que sumar las ayudas de la primera convocatoria del programa para la digitalización del regadío en el marco del PRTR otorgadas en el 2024, que suman 70,7 millones €. En total, **167,5 millones € para la modernización de regadíos en el 2024.**

Al margen del análisis realizado, cabe mencionar que las subvenciones energéticas al sector agrario suponen una fuente de ingresos notable con efectos adversos para la biodiversidad, aunque no han sido incluidas en esta investigación en aplicación de la metodología definida para este informe. Las líneas más significativas serían la ayuda extraordinaria de 0,20 €/l de gasóleo, la reducción del IRPF al gasóleo y la devolución del impuesto de hidrocarburos.

06.4 EN LA DIANA: SUBVENCIONES A PLAGUICIDAS Y FERTILIZANTES

Como decíamos anteriormente, hay mucho más allá de la PAC, ya que el sector agrario en el Estado español recibe subvenciones públicas por muchas otras vías. Parte de esta financiación sufraga el uso de plaguicidas y fertilizantes, unos compuestos cuyo impacto en la salud de los ecosistemas, y en algunos casos con afecciones humanas, está más que demostrado. Contaminan las aguas, suelos y el aire, alteran los procesos ecológicos naturales y producen una profunda pérdida de biodiversidad.

Los plaguicidas no atacan sólo a su especie objetivo, sino que acaban alterando negativamente el crecimiento, la reproducción, el comportamiento y otros biomarcadores fisiológicos de plantas, animales (invertebrados y vertebrados) y microorganismos (bacterias y hongos) de manera colateral³⁵.



83%
DE LOS SUELOS AGRÍCOLAS ESPAÑOLES CONTIENEN RESIDUOS DE PLAGUICIDAS QUÍMICOS



Los **neonicotinoides**, producto sintético de uso común que actúa sobre el sistema nervioso de los insectos, causando parálisis y muerte, no afectan sólo a insectos polinizadores clave³⁶³⁷, sino que también tiene impactos negativos en las poblaciones de aves³⁸³⁹ o de peces de agua dulce⁴⁰. La alta dependencia de la agricultura intensiva de estos productos provoca un grave impacto en zonas de alto valor ecológico, cuando se encuentran adyacentes a esta. En el Estado español, un estudio reciente ha detectado altas dosis de plaguicidas registrados en el agua y los sedimentos de los Parques Nacionales de Doñana y las Tablas de Daimiel, cuyos resultados son extrapolables a otras áreas protegidas⁴¹.

La contaminación del agua provocada por plaguicidas y fertilizantes también tiene efectos devastadores en la biodiversidad⁴². Los altos niveles de pesticidas en el agua pueden causar anomalías en los peces, retrasos en el crecimiento e incluso la muerte⁴³. Los anfibios, uno de los grupos más vulnerables, sufren aumento de la mortalidad, reducción del crecimiento, anomalías en el desarrollo y mayor susceptibilidad a las enfermedades⁴⁴. Además, la contaminación de acuíferos provoca que el agua deje de ser adecuada para el consumo humano⁴⁵.

Son precisamente los modelos agrícolas intensivos más contaminantes los que reciben más ayudas de la PAC⁴⁶. A pesar de que la PAC 2023-2027 ha incorporado como condicionalidad de los pagos directos de primer pilar que se cumpla la Directiva Marco de Agua (2000/60/CE), aún queda pendiente hacer lo mismo para nitratos o fitosanitarios (Directivas 86/278/CEE; 91/676/CEE y 91/414/CEE). El ejemplo más evidente de esta problemática lo encontramos en el Mar Menor. Diversos episodios de mortandad masiva de fauna acuática, sobre todo bentónica, es decir, del fondo marino, llevan ocurriendo de forma demasiado habitual desde 2015. La falta de oxígeno como resultado de la eutrofización causada por el exceso de fertilizantes que son arrastrados a la laguna provenientes del regadío intensivo del Campo de Cartagena está llevando al ecosistema al colapso⁴⁷.

SUBVENCIONES EXTRAORDINARIAS

A RAÍZ DE LA INVASIÓN RUSA DE UCRAINA FERTILIZANTES Y PLAGUICIDAS 2024

DIRECTAS

292 millones €
POR INCREMENTO DEL COSTE DE FERTILIZANTES

INDIRECTAS

15 %
REDUCCIÓN DEL IRPF COMPRA DE FERTILIZANTES
465 millones €

757 millones €

SUBVENCIONES ESTRUCTURALES

FERTILIZANTES Y PLAGUICIDAS 2024

10 %
IVA REDUCIDO
430,7 millones €

El Estado español sigue a la cabeza de la Unión Europea en el uso de plaguicidas en su territorio, con una cantidad que en el año 2022 fue de 56.353 toneladas⁴⁸. Y respecto a fertilizantes la cifra se dispara hasta los 4,4 millones de toneladas en 2024⁴⁹, mostrando que el modelo agrario actual se caracteriza por prácticas muy intensivas y dependientes de fertilización.

Este uso tan excesivo de los productos agroquímicos, que además en gran parte son derivados de los combustibles fósiles, sigue siendo motivo de preocupación desde una perspectiva ecologista por su impacto negativo en la biodiversidad. A pesar de los compromisos europeos para reducir su uso —como la estrategia «De la Granja a la Mesa», que prometía recortar un 50 % el uso de plaguicidas químicos para 2030—, un estudio reciente muestra que el 83 % de los suelos agrícolas españoles aún contienen residuos de estos productos. Además, ese mismo estudio indicaba, que en los suelos dedicados a la agricultura ecológica los niveles de residuos tóxicos hallados fueron entre un 70 % y un 90 % más bajos que en los campos convencionales⁵⁰. El **Reglamento de Uso Sostenible de plaguicidas** (SUR, por sus siglas en inglés) que fue propuesto por la Comisión Europea para reducir el uso de plaguicidas y prohibirlos en zonas sensibles, era clave para asegurar un marco normativo para abordar esta problemática. Sin embargo, **fue retirado por la Comisión Europea en 2024, como parte de la progresiva desregulación ambiental que está siendo tendencia en el escenario político europeo**, que da el Pacto Verde por muerto.

En esta investigación hemos puesto el foco en tres subvenciones relacionadas con los pesticidas y los fertilizantes:

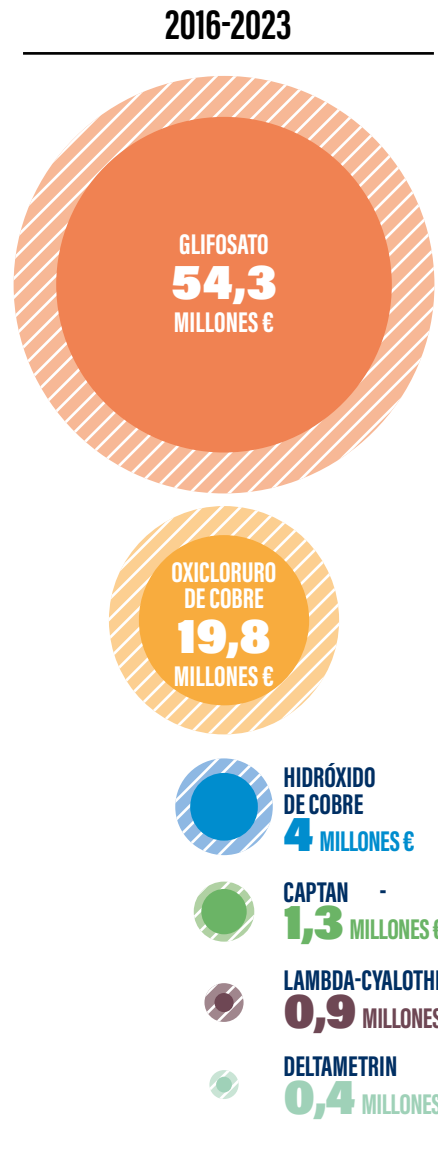
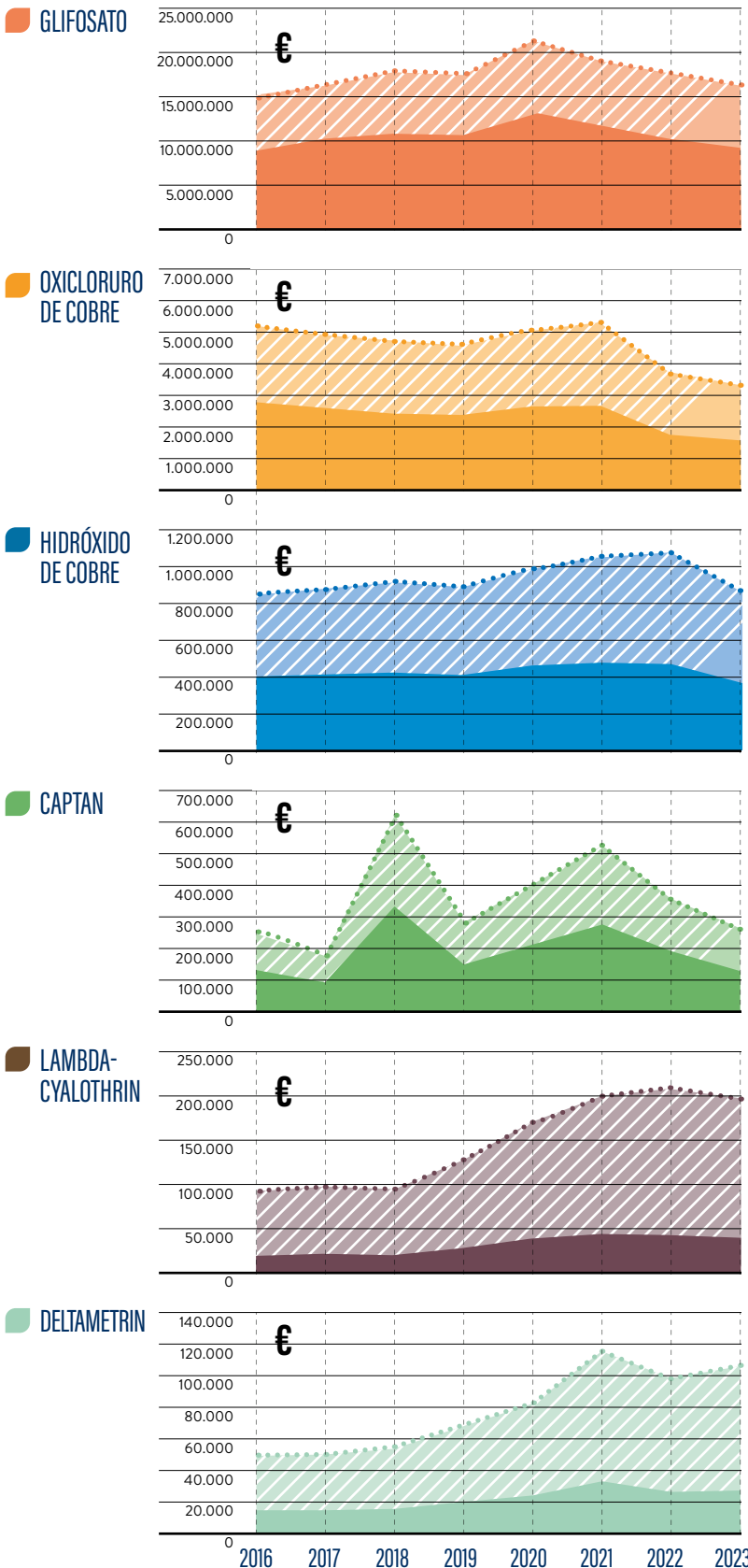
- Ayudas directas a raíz de la invasión rusa de Ucrania**, destinadas a cubrir el aumento de los fertilizantes y otros productos agroquímicos
- Reducción del IRPF para fertilizantes** del 15%
- IVA reducido para plaguicidas y fertilizantes** del 10%

Un importante impulso financiero que han recibido diferentes sectores económicos en el Estado español en los últimos años han sido las diferentes ayudas a raíz de la invasión rusa de Ucrania, debido a las consecuencias económicas y energéticas que generó. El marco normativo que reguló estas ayudas fue el **Real Decreto-Ley 20/2022**, destacando para este estudio su **artículo 30: Ayudas de Estado por el incremento de los costes de los agricultores por el uso de productos fertilizantes**.

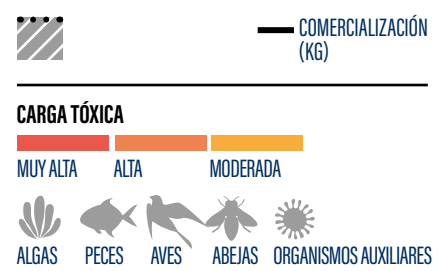
En total se destinaron **292 millones € para compensar la subida de precios de los fertilizantes** que fueron a parar a un total de 241.606 agricultores. Para optar a esta ayuda tenía que ser una persona o empresa beneficiaria de la PAC y dependía, al igual que como se ha señalado antes que sucede en algunas ayudas de la PAC, de la superficie de la explotación. Para esta ayuda sí que se estableció un tope máximo fijado en 300 hectáreas, que en el mejor de los casos (para regadío se pagaba más que para secano), implicaba una ayuda de 16.500 euros.

Esta ayuda, más allá de presentar una marcada regresividad al estar vinculada a la superficie (de hecho, se debía de contar una explotación superior a 9 hectáreas para optar a ella), también supone un apoyo a la mayor consolidación del modelo agrario actual, tan dependiente de los combustibles fósiles y sus derivados, porque no hay que olvidar que el petróleo y el gas fósil son materias primas cruciales para la producción de los fertilizantes nitrogenados y fosfatos más comunes, como la urea. Ante un escenario de aumento del precio, que podía suponer una oportunidad de replantear el modelo y avanzar hacia una transición agraria más verde y sostenible, el Estado optó por destinar fondos públicos en sufragar el coste de unos productos dañinos para la biodiversidad.

IVA REDUCIDO DEL 10%. SUBVENCIONES A LOS PLAGUICIDAS MÁS DAÑINOS



SE HAN VENDIDO
112.700 TONELADAS
 SE HAN DEJADO DE RECAUDAR
80,9 MILLONES €



REDUCCIÓN DEL IRPF AGRICULTORES Y GANADEROS 2024

15%

REDUCCIÓN GENERALIZADA
EN EL RENDIMIENTO NETO

35%

COMPRA DE GASÓLEO AGRÍCOLA

15 %

COMPRA DE FERTILIZANTES.

1.750.000.000 €

El Estado español no solo subvenciona la actividad agraria a través de concesión directa de ayudas, sino que a través de su política fiscal (y más concretamente de ciertos beneficios y exenciones fiscales) también incentiva la continuidad del modelo agrario actual, tan dependiente de los hidrocarburos y sus derivados, así como dañino con la biodiversidad.

Entre este tipo de ayudas, llamadas subvenciones indirectas, se encuentran las tres reducciones de las que se benefician agricultores y ganaderos en la declaración del IRPF y que en el año 2024 supusieron una rebaja de 1.750 millones €⁵¹. Estas tres deducciones son: una reducción generalizada del 15% en el rendimiento neto (que en algunos cultivos específicos como el castaño pueden ser hasta del 80%), del 35% por la compra de gasóleo agrícola y del 15 % por la compra de fertilizantes.

La reducción del 15% del precio de adquisición de los fertilizantes en la declaración del IRPF supuso una pérdida de 465 millones € a las arcas públicas. Además, a esto hay que sumarle que no existe ningún criterio selectivo que diferencie la compra de unos fertilizantes u otros, se realiza ese descuento indistintamente del producto adquirido sin importar su fabricación, composición o efectos en los ecosistemas y la biodiversidad.

Esta reducción fiscal se estableció por primera vez en 2023 para la campaña 2022 y con un carácter excepcional para paliar el efecto producido por el precio de los insumos de explotación en las actividades agrícolas y ganaderas. Sin embargo, se prorrogó un año más, aunque en el ejercicio 2025 ya no se incorporó este beneficio fiscal.

En último lugar, y relacionado también con el uso de agroquímicos agrarios, cabe señalar que tanto fertilizantes, plaguicidas y demás productos fitosanitarios se encuentran acogidos bajo la categoría del IVA reducido al 10%, lo que supone una rebaja del 11% de ingresos a las arcas públicas respecto a si estuvieran tipificados con el 21% del tipo general. **En total se compraron en el Estado español fertilizantes y plaguicidas por valor de 3.915 millones de euros en 2024, que al estar gravados con el IVA reducido al 10% se han dejado de recaudar 430,65 millones €^x.**

A partir de los de los datos de comercialización de plaguicidas suministrados por el MAPA se puede hacer un balance desglosado estimado de la recaudación perdida teniendo en cuenta la evolución de los precios del mercado en la última década. Estos datos revelan cómo se subvencionan los productos más vendidos, como el **glifosato** o el **oxicloruro de cobre**, que además entrañan severos riesgos para el medio ambiente atendiendo a sus indicadores de carga tóxica⁵². Es importante destacar no sólo las sustancias más utilizadas, sino aquellas con mayor carga tóxica, como el **hidróxido de cobre**, que afecta especialmente a poblaciones de algas y peces, pero también envenena a especies de ave. Por los mismos motivos, a pesar de su menor índice de ventas, es importante señalar el **captan**, un fungicida, y la **lambda-cialotrina** y la **deltametrina**, ambos insecticidas piretroides muy potentes y de acción rápida que actúan sobre el sistema nervioso del insecto, provocando parálisis y muerte, lo que afecta con especial virulencia a organismos auxiliares beneficiosos como artrópodos y microorganismos. Los dos últimos, además, intoxican con especial virulencia a las abejas. La investigación realizada sobre las sustancias citadas revela una **subvención total entre 2016 y 2023 que podría superar los 80 millones €.**

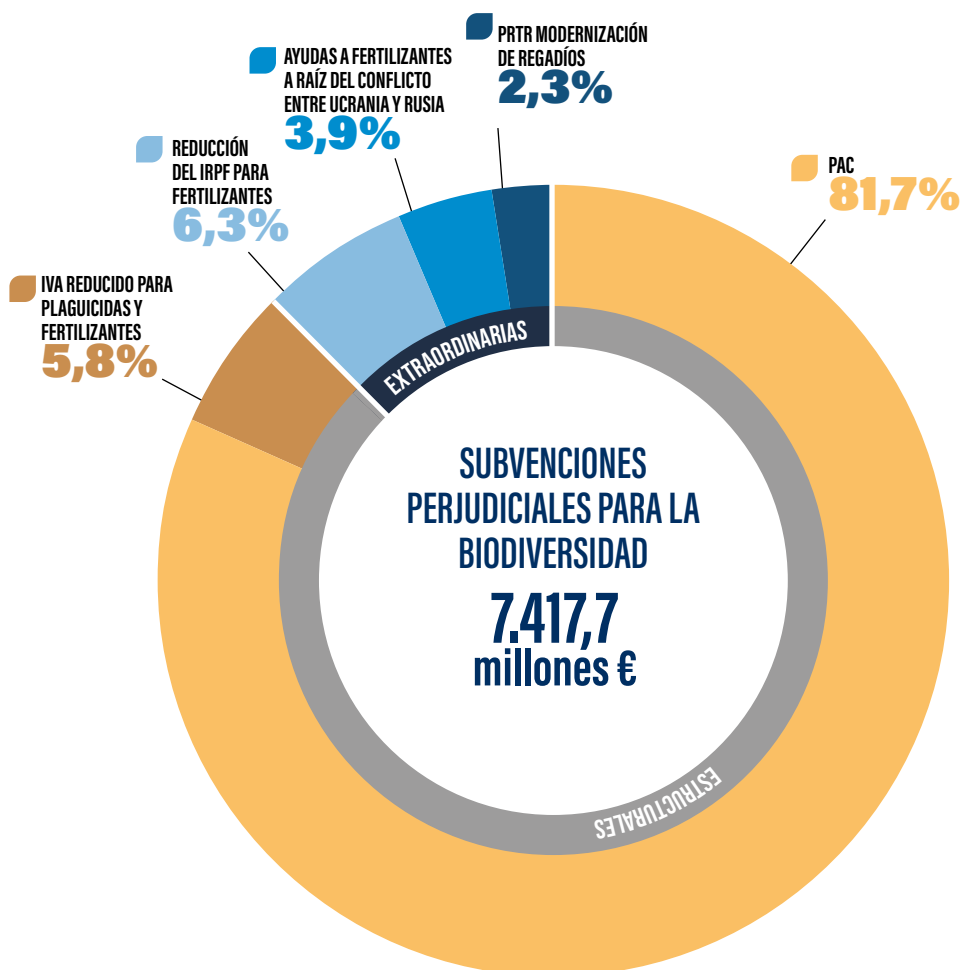
^x Para calcular el coste económico que esto supone, y dado que no existe ninguna base de datos nacional que muestre las cantidades de fertilizantes y plaguicidas que se usan en el Estado español, se ha tenido que utilizar los datos de Eurostat del apartado *Economic accounts for agriculture - values at current prices*. Dentro de este existen dos categorías, que han sido las que se han utilizado en el estudio, denominadas Fertilisers and soil improvers y Plant protection products, herbicides, insecticides and pesticides y para el caso de España en el 2024 indican que el gasto ha sido de 2.409,29 y 1.505,68 millones de euros, respectivamente.

06.5 RESULTADOS

La investigación conducida demuestra que para garantizar que el sector agrario pueda seguir beneficiándose del sistema de ayudas públicas sin contribuir a la crisis de pérdida de biodiversidad, es necesario acometer una reforma profunda de la PAC. **Las subvenciones categorizadas como perjudiciales para la biodiversidad incluidas en el primer y el segundo pilar de la PAC suponen el 82% de las ayudas identificadas.** Esta reforma debe realizarse apoyando a las pequeñas explotaciones, contribuyendo a la repoblación rural con condiciones de ingresos dignas, al mismo tiempo que se refuerza la condicionalidad y la efectiva implementación y continuidad de los ecorregímenes.

Sumando las subvenciones de la PAC, las ayudas a fertilizantes y plaguicidas y el PRTR para la modernización de regadíos, se han identificado 7.417,7 millones € de subvenciones perjudiciales para la biodiversidad vinculadas al sector agrario.

La dependencia extrema del modelo agrario en el uso de plaguicidas y fertilizantes es uno de los escollos más graves a la hora de transformar el modelo agroalimentario. La influencia de los lobbies empresariales, cada vez más con-



fabulados con los poderes políticos en la esfera europea, ha dinamitado los intentos previos de abordar este asunto. **La eliminación de cualquier tipo de subvención a plaguicidas y fertilizantes debe ser un marco prioritario para la reforma exigida.** Se trata no sólo de una grieta monumental en el progreso de las políticas ambientales, sino una amenaza cada vez más documentada para la salud humana. En términos económicos, se trata de un 16% de las ayudas identificadas. El IVA reducido, no obstante, es una medida que se está perpetuando de forma estructural y que tergiversa las condiciones de mercado para beneficiar a las empresas que comercian estos productos, en lugar de destinar un necesario esfuerzo económico para modificar los métodos de cultivo, reduciendo y eliminando la necesidad de incorporar estos insumos tóxicos.

En relación al apoyo al modelo de regadío intensivo, la transición debe abordarse de forma transversal, afectando a la reforma de la PAC, y también abordando cualquier ayuda adicional. Se deben eliminar las subvenciones a la modernización de los regadíos ya que se está traduciendo en una mayor extensión e intensificación del regadío que genera daños a la biodiversidad. Ese dinero estará mejor invertido en financiar un plan de reducción del regadío y conversión a cultivos de secano, como también apoyar técnicas agroecológicas de conservación del agua en el cultivo y proteger y conservar los regadíos históricos.

06.6 MIRANDO AL FUTURO

La propuesta del **Marco Financiero Plurianual 2028-2034** y la reforma de **PAC post 2027** está en el epicentro de la discusión política y social. La dirección que plantea la Comisión Europea se basa en una limitación presupuestaria en comparación con ejercicios anteriores, reduciendo un 30% los fondos disponibles, que se basará mayoritariamente en las ayudas directas al sector, obviando las necesidades económicas para la necesaria transición hacia un modelo agroecológico. Entre otras cosas, se elimina la actual estructura de dos pilares e integra la política agraria en un fondo nacional más amplio. El 16 de diciembre, el Parlamento Europeo sometió a votación, y adoptó, nuevas simplificaciones para la reducción de requisitos ambientales clave para la protección de suelos y hábitats naturales, incluso eximiendo del cumplimiento de futuras nuevas directivas y reglamentos comunitarios, gracias a la eliminación del **artículo 120 del Reglamento (UE) 2021/2115**. Todo apunta a un debilitamiento sustancial de la PAC que restringirá enormemente las posibilidades transformadoras de este instrumento económico, más alejado que nunca de la reforma con perspectiva ecosocial que la naturaleza necesita, la profesión reclama, y las organizaciones ecologistas exigen.

Paralelamente, la Comisión Europea ha publicado su **décimo paquete Ómnibus**^{xii} en materia de alimentación y piensos, que desmantela algunas de las salvaguardas fundamentales frente a los pesticidas. Ante la presión de fuertes intereses corporativos se han concedido a la mayoría de los pesticidas una aprobación indefinida. Si la propuesta es finalmente aprobada, el 90 % de los plaguicidas dejarán de pasar por el proceso de renovación al que obliga el **Reglamento (CE) n.º 1107/2009**, a pesar de que este proceso ha permitido la eliminación de 162 sustancias nocivas desde que entró en vigor en 2011. La eliminación de las subvenciones indirectas a los plaguicidas es más necesaria que nunca para contrarrestar a nivel nacional el poder adquirido por las grandes corporaciones en las políticas europeas.

^{xii} Los paquetes legislativos Ómnibus de la Comisión Europea (CE) tiene por objetivo reducir las cargas regulatorias en materia de sostenibilidad. Estas propuestas introducen cambios importantes en directivas, reglamentos, normativas, etc de forma conjunta en un solo documento. Se está utilizando este mecanismo de forma abusiva para desmantelar la protección de la naturaleza y la salud y facilitar el ejercicio y la competitividad de las empresas.

06.7 HISTORIAS PARA NO DORMIR: EL GLIFOSATO Y EL ABEJORRO



Después del azufre, permitido en la agricultura ecológica, el glifosato es el producto fitosanitario más vendido en el Estado español. Su venta se incrementó un 75% entre 2011 y 2020, y aunque se ha reducido tras la subida de precio de 2021, a nivel mundial el mercado del glifosato ha sido valorado en 6.210 millones \$ en 2023 y se prevé una tasa de crecimiento anual del 4,5% en la próxima década⁵³. Esto conlleva que sea uno de los tóxicos más subvencionados en el Estado español, como resultado de la reducción del 10% del IVA. Estimaciones hechas a partir de los datos estadísticos de venta oficiales, sitúan la cifra en **8 millones € de subvención indirecta en el 2020**, cuando el producto alcanzó su máximo en venta (13.082 toneladas en el Estado español). Analizando las estadísticas realizadas **en los últimos diez años, la cifra total podría alcanzar los 54 millones €**.


El glifosato es un disruptor endocrino que afecta a la duración del embarazo humano y puede generar malformaciones en el feto, siendo además una sustancia catalogada como cancerígena⁵⁴, vinculada a la aparición precoz de leucemia⁵⁵ y el desarrollo de la enfermedad de Parkinson⁵⁶. **Además de suponer una grave amenaza para la salud humana, lo es también para la biodiversidad.** Sus efectos sobre los ecosistemas de agua dulce han sido testados científicamente, demostrando una grave pérdida de diversidad de plancton incluso ante la baja exposición al mismo⁵⁷. Además, también tiene efectos nocivos sobre los microorganismos beneficiosos del suelo podrían afectar negativamente a la productividad y diversidad de los pastizales⁵⁸. Estudios previos realizados por Ecologistas en Acción revelan que en 2022 el 34,6% de las aguas superficiales españolas estaban contaminadas por glifosato en una concentración que incumple la norma de calidad ambiental⁵⁹.

Menos conocido es el hecho de que, a pesar de ser un herbicida, el glifosato causa también un efecto nefasto en las poblaciones de abejorros. Los

abejorros mantienen a sus crías a altas temperaturas, lo que es clave para garantizar el crecimiento y la reproducción de la colonia. Se ha demostrado que, incluso bajo niveles de exposición no letales, el glifosato reduce la capacidad colectiva para mantener dichas temperaturas en más de un 25%⁶⁰. El glifosato también perjudica el reconocimiento de colores y la memoria de los abejorros, lo que es clave para su alimentación⁶¹. **En Europa, 15 especies de abejorros están clasificadas como amenazadas.** Las previsiones indican que hasta el 75 % de las especies de abejorros que actualmente no están amenazadas verán reducida su área de distribución en un 30 %, condenándolas a la extinción.

También ha sido demostrado el impacto del glifosato en las abejas melíferas. Estas dependen de su comunidad microbiana intestinal para diversas funciones, entre ellas el procesamiento de alimentos, la regulación del sistema inmunitario y la defensa contra los patógenos. La exposición al tóxico debilita el sistema inmunológico de los insectos, además de afectar a su crecimiento, siendo una causa plausible del declive poblacional de la especie⁶².

A pesar de todo esto, en noviembre de 2023, la Comisión Europea renovó la aprobación del glifosato para los siguientes 10 años debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros. Como resultado, es responsabilidad de cada estado la autorización nacional de los productos fitosanitarios que contienen glifosato, pudiendo restringir su uso a nivel nacional si lo consideran necesario. En el caso del Estado español, la situación es grave, ya que se incumple la normativa de plaguicidas al superar los límites permitidos de contaminación y no avanzar en la implementación de alternativas de efectividad comprobada⁶³. El abandono del uso del glifosato debe convertirse en una prioridad, al margen de la eliminación de las subvenciones identificadas.

A close-up, high-angle photograph of a blue fishing net. The net is composed of thick, braided ropes that are knotted together to form a consistent diamond-shaped mesh. The lighting is bright and directional, creating strong highlights and deep shadows that emphasize the three-dimensional texture of the ropes and the intricate knotting. The overall color palette is a range of blues, from deep navy to bright cyan.

07
SECTOR
PESQUERO

El sector pesquero en el Estado español presenta una relevante importancia que va más allá de la captura y obtención de alimento, ya que desempeña un papel fundamental en distintos ámbitos: económico, social, cultural, medioambiental y geopolítico. Y aunque representa un pequeño porcentaje del PIB nacional, apenas el 0,75% en el año 2022⁶⁴, el sector pesquero es clave en muchos territorios, especialmente en regiones costeras, moldeando su economía local, tradiciones, gastronomía y modos de vida.

En la actualidad, el Estado español posee la flota pesquera más grande de la Unión Europea en términos de arqueo bruto, representando el 23,7 % de la capacidad total europea por volumen. En 2022, fue responsable del 22 % de las capturas marinas de la UE, con un valor estimado de 2.000 millones de euros. Entre las especies más relevantes para la flota, tanto en peso como en valor desembarcado, destacan los túnidos (como el listado y el rabil), la merluza, el pez espada y la anchoa⁶⁵.

En 2023, la flota pesquera española estaba compuesta por 8.578 buques que operaban en una amplia gama de caladeros, tanto dentro de la UE como en aguas de terceros países e internacionales. A pesar de esta diversidad geográfica, el 96 % de los buques españoles faenan en aguas nacionales: más de la mitad opera en el Cantábrico occidental, aproximadamente una cuarta parte en el mar Mediterráneo, y el resto se reparte entre el Golfo de Cádiz (9 %) y las islas Canarias (8 %)⁶⁶.

La flota española presenta una notable diversidad en cuanto a sus tamaños se refiere. Los buques de pequeña eslora (menos de 12 metros) constituyen el 73% del total, aunque sólo aportan el 5% del arqueo bruto. Estos barcos suelen emplear artes polivalentes y pasivas como palangres, redes de enmalle, anzuelos y trampas. Por otro lado, los buques de tamaño medio y grande (más de 12 metros), utilizan principalmente modalidades de pesca como el palangre, el arrastre y las redes de cerco.



07.1 BIODIVERSIDAD MARINA Y PESCA

La actividad pesquera ejerce múltiples presiones sobre la biodiversidad marina. Por un lado, la pesca industrial tiende a eliminar progresivamente especies más vulnerables -de mayor tamaño, crecimiento lento y maduración tardía-⁶⁷ reconfigurando la estructura de las comunidades marinas. Un estudio en el Golfo de Cádiz y Mar de Alborán documenta esta simplificación trófica, con una reducción de la biomasa de depredadores superiores y el aumento de especies de menor nivel trófico en las capturas⁶⁸.

La evidencia del colapso de la biodiversidad marina se veía reforzada por el conocimiento ecológico local en un estudio realizado en 2014⁶⁹ que documenta un declive incluso mayor que el reflejado en las evaluaciones oficiales. Los pescadores del Mediterráneo español reportaban el agotamiento generalizado de numerosas especies de peces y la desaparición local de otras como la langosta europea, así como la situación particularmente crítica para los tiburones.

Los métodos de pesca destructivos, como el arrastre de fondo y las dragas mecanizadas, transforman hábitats estructurados en fondos homogéneos dominados por sedimentos móviles, provocando la pérdida de bioconstructores esenciales⁷⁰.

ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS DEL MEDITERRÁNEO ESPAÑOL



7%
CUENTA CON
PROTECCIÓN
REAL

63%
PERMITEN ARTES
DE PESCA DE
ALTO IMPACTO



Además, la falta de selectividad de artes como el arrastre o el palangre, generan capturas incidentales que amenazan especies no objetivo, como condriictios, mamíferos, aves, tortugas marinas e invertebrados como corales. **Estos impactos se ven amplificados por la pesca ilegal** -que puede alcanzar altos porcentajes de las capturas en algunas zonas- **y por la pesca recreativa**, que en áreas como Málaga supera ampliamente el valor comercial de la pesca profesional⁷¹.

Conocíamos recientemente que a nivel global los arrecifes de coral han superado ya el punto de inflexión térmico central de 1.2°C y existe una probabilidad superior al 99% de que sufran un colapso irreversible, incluso en los escenarios de emisiones más optimistas⁷².

Paralelamente, el mar Mediterráneo evidencia una crisis acelerada, con un calentamiento observado de 1.3°C (1982-2019) que supera el umbral de +0.8°C a partir del cual los ecosistemas costeros enfrentan riesgos de altos a muy altos⁷³. Esta situación se ve agravada por la proyección de olas de calor marinas más intensas, frecuentes y duraderas, cuyos impactos se superponen al calentamiento progresivo⁷⁴.

A pesar de estas amenazas, la protección efectiva resulta insuficiente, como reflejan estudios recientes, **el 63% de las Áreas Marinas Protegidas del Mediterráneo español permiten artes de pesca de alto impacto, y solo el 7% cuenta con protección real**⁷⁵. Esto crea un círculo vicioso donde la sobrepesca reduce la resiliencia ecosistémica, limitando la capacidad de adaptación al cambio climático de las especies marinas⁷⁶.

Por tanto, es urgente la implementación de una gestión integral que contemple simultáneamente la protección efectiva de los ecosistemas marinos ecológicamente relevantes, la mitigación de la sobrepesca, la reducción del impacto ecológico de las diferentes artes de pesca, y la mitigación y adaptación al cambio climático.

07.2 CLASIFICANDO LAS SUBVENCIONES POR SU DAÑO

A la hora de analizar y clasificar las subvenciones del sector pesquero se ha partido como base los criterios del **Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de la Organización Mundial del Comercio (OMC)**, adoptado en junio de 2022 en la Duodécima Conferencia Ministerial (CM12)^{xii}. Este es un tratado histórico, resultado de más de 20 años de negociaciones, ya que representa el primer acuerdo multilateral vinculante de la OMC con un enfoque ecológico. Su objetivo principal es eliminar las subvenciones pesqueras perjudiciales, es decir, busca frenar la sobrepesca y proteger los ecosistemas marinos mediante la regulación de las ayudas públicas que los gobiernos otorgan al sector pesquero. **Las subvenciones perjudiciales son aquellas que podrían incentivar el exceso de capacidad y la sobrepesca al reducir artificialmente los costes o aumentar los ingresos.**

Teniendo en cuenta los criterios que establece el Acuerdo de la OMC y el contexto pesquero específico español, se han terminado estableciendo cinco problemáticas para determinar si una subvención es perjudicial para la biodiversidad, que se desarrollan en los apartados siguientes.

^{xii} A fecha de la elaboración de este informe, el Acuerdo no está en vigor debido a que requiere que dos terceras partes de los 164 miembros de la OMC hayan llevado a término sus procesos internos de ratificación. España, como Estado miembro de la Unión Europea, asume la aceptación conjunta que realizó esta en junio de 2023. Otros países que también los han ratificado, el listado se puede consultar en el portal de la OMC, son China, Rusia, Japón o Estados Unidos. Estos cuatro países, así como España, forman parte del top 10 de proveedores de subvenciones pesqueras perjudiciales elaborado por la organización internacional Oceana en su informe *Assessing the spatial burden of harmful fisheries subsidies*».

07.2.1 PESCA ILEGAL Y BANDERAS DE CONVENIENCIA

Si bien el Estado español es líder en la lucha contra la pesca ilegal, aún queda un asunto clave para mitigar el fraude del sector pesquero. **Informar de la titularidad real o el beneficiario efectivo de un barco no es obligatorio, por lo que de los empresas que controlan de facto las operaciones de un buque, pueden ocultarse tras banderas de conveniencia, estructuras corporativas complejas y sociedades pantalla**, dificultando la identificación de las personas verdaderamente beneficiarias de las actividades pesqueras.

Las sanciones suelen dirigirse a figuras operativas como capitanes/as o armadores/as, pudiendo dejar impunes a quienes son verdaderamente responsables⁷⁷. Esto además permite que empresas beneficiarias de barcos que hayan sido sancionados, puedan seguir recibiendo subvenciones públicas a través de otros buques y empresas.

Varias empresas líder en la economía pesquera española son comercializadoras y conserveras de pescado en España, pero de pesca marina en el sur Global.

Empresas españolas de comercialización de pescado como **Nueva Pescanova, Wofco o Iberconsa** tienen flotas en varios países de África, o América y empresas como **Albacora**, tienen pesqueros activos en países señalados por la UE por permitir la pesca ilegal⁷⁸, como Panamá, Ecuador y Senegal.

Las islas Seychelles, El Salvador, Belice son otras banderas habituales de los barcos de estos grupos de empresas pesqueras, que, al controlar toda la cadena de suministro (desde la pesca en terceros países con más rentabilidad, menos requisitos socioambientales y falta de control) hasta la transformación y/o la comercialización en Europa, compiten deslealmente con los buques de bandera española. **Este tipo de empresas que externalizan su producción, su huella ecológica, y evaden impuestos para después vender sus productos en Europa, no deberían recibir subvenciones públicas de ningún tipo.**

07.2.2. PESCA DE LARGA DISTANCIA

La pesca de larga distancia se compone de: i) la flota que faena en la **Zona Económica Exclusiva (ZEE)** de terceros países a través de acuerdos pesqueros bilaterales, donde la flota de la UE puede pescar los recursos excedentes de ese Estado a cambio de una contrapartida financiera (ver más abajo) y ii) la flota que captura poblaciones de peces transfronterizos de como túnidos en aguas internacionales, gestionadas por **Organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP)**. Además, la UE tiene acuerdos septentrionales, para la gestión conjunta de las poblaciones de peces compartidas en el mar del Norte y el Atlántico nororiental, donde negocian e intercambian las oportunidades de pesca con Reino Unido, Noruega, las Islas Feroe e Islandia.

El agotamiento de las poblaciones de peces nacionales ha servido de impulso para la expansión de la flota, proporcionando subvenciones para construir buques pesqueros de altura, incentivos fiscales para el combustible y pagos públicos para acceder a las aguas de los países en desarrollo.

SUBVENCIONES AL SECTOR PESQUERO QUE AMENAZAN A LA BIODIVERSIDAD

PESCA ILEGAL NO DECLARADA
Y BANDERAS DE CONVENIENCIA

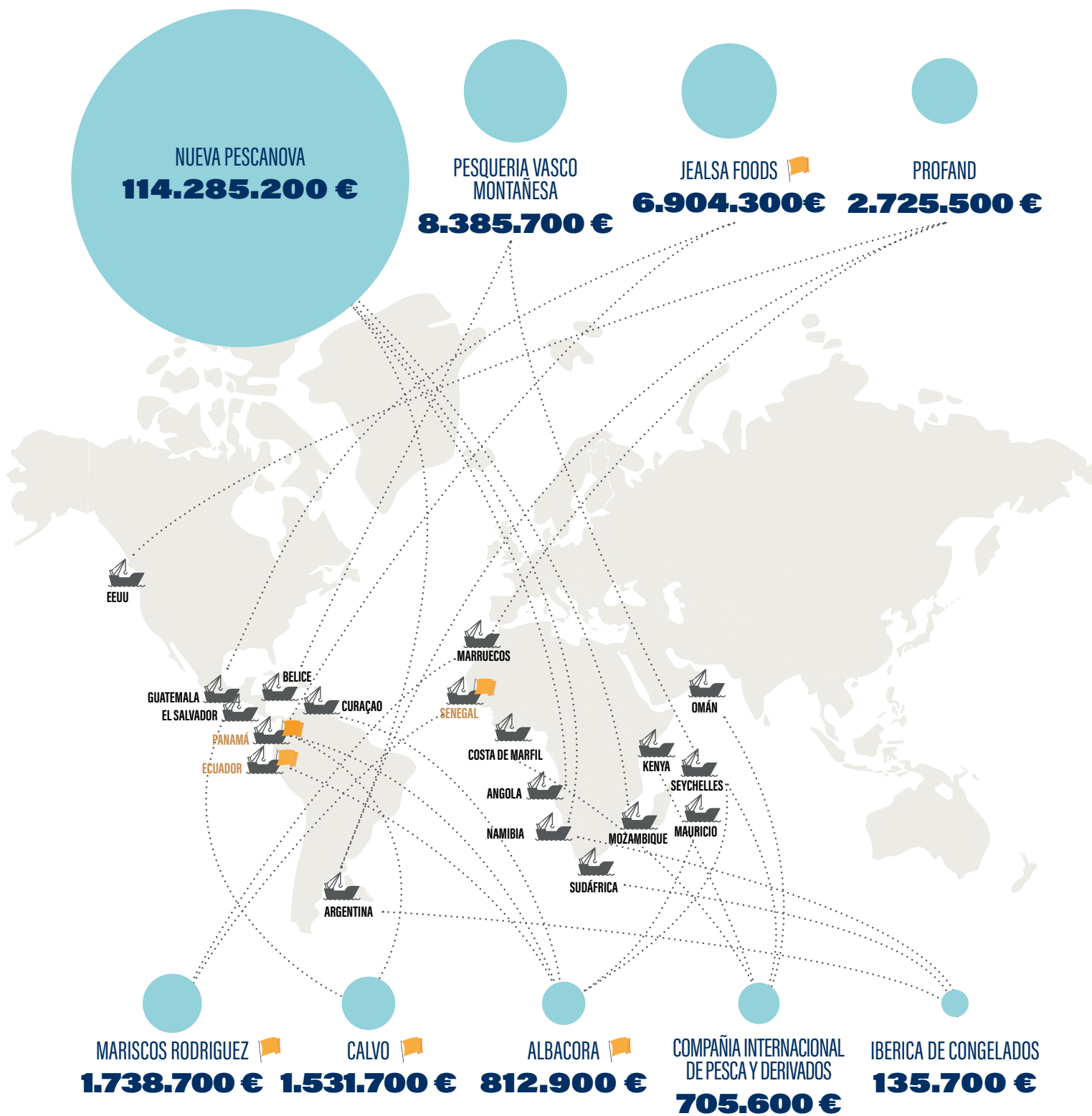
PESCA DE
LARGA DISTANCIA

MODERNIZACIÓN
DE LA FLOTA PESQUERA

AYUDAS A MODALIDADES
DE PESCA DAÑINAS
Y SOBREPESCA

ACUICULTURA
NO SOSTENIBLE

EMPRESAS LÍDER EN EL SECTOR PESQUERO CON BANDERAS EN TERCEROS PAÍSES SUBVENCIONES IDENTIFICADAS ENTRE 2021 Y 2025



FLOTA EN PAISES CON TARJETA AMARILLA*

* Tarjeta amarilla: países pre-identificados por la UE por permitir pesca ilegal.

El caso de las pesquerías de atún en el Índico (gestionado por la **Comisión del Atún para el Océano Índico**, o IOTC por sus siglas en inglés) es un buen ejemplo de cómo las subvenciones han inflado los historiales de capturas de flotas de aguas lejanas, perpetuando su ventaja en la asignación de cuotas sobre los países ribereños. Las flotas industriales que han recibido incentivos en las últimas décadas (subvenciones para su construcción y modernización a través de los fondos europeos de pesca previos a 2014), ahora tienen acceso a cuotas de pesca ya que se utiliza el criterio histórico de capturas como criterio de reparto.

Las ayudas directas de la UE que subvencionan los acuerdos bilaterales con terceros países son problemáticas. Estos acuerdos permiten que los países de la UE (flotas de unos pocos países ricos⁷⁹) puedan pescar los recursos «excedentarios», principalmente de atún en dentro de las ZEE de países de bajos ingresos⁸⁰. **Actualmente hay 11 acuerdos activos, 10 de los cuales permiten pescar a la flota española en Mauritania, Guinea Bissau, Gabón, Cabo Verde, Mauricio o Seychelles entre otros.**

Los acuerdos reciben ayudas directas de la UE que le cuestan alrededor de 107 millones € anuales. Se estima que un 35 % acaba en manos españolas, incluyendo oportunidades de pesca para 239 embarcaciones y **ascendiendo a una cifra anual de alrededor de 39 millones de €^{xiii}.**

Hay algunas evidencias en la literatura científica que sugieren que **estos acuerdos sirven para garantizar el acceso de la flota europea a recursos en muchos casos sobreexplotados, como el pulpo en Mauritania, sin generar beneficios sustanciales en los terceros países.** La base conceptual de estos acuerdos -el excedente- carece de solidez científica especialmente para stocks pelágicos compartidos o especies migratorias es una ficción^{81 82}. Otros estudios de caso en Cabo Verde⁸³ y Mauritania⁸⁴, -el acuerdo más grande y costoso de la UE- documentan fallos persistentes en el monitoreo de la flota europea, y escaso desarrollo de la industria pesquera local. Ejemplo que evidencia que, incluso inyectando una cantidad enorme de dinero, el modelo de asociación de estos acuerdos no logra superar problemas fundamentales de gobernanza, sostenibilidad y desarrollo local.

Así mismo, un informe de **MRAG** (Marine Resources Assessment Group)⁸⁵ concluyó que la gestión pesquera mejoró en países como Namibia y Mozambique que precisamente rechazaron o terminaron sus acuerdos con la UE respectivamente, sugiriendo que estos convenios pueden retrasar el desarrollo de una buena gestión pesquera local al crear una dependencia de los ingresos por acceso y desincentivar la reforma del sector.

Además, **se estima⁸⁶ que más de la mitad de pesquerías en aguas internacionales y aquellas que se encuentran dentro o adyacentes a las aguas de otras naciones no serían económicamente rentables sin las subvenciones** y sin embargo, sólo proporcionan empleo y beneficios financieros significativos a un número relativamente reducido de personas.

Por último, la **exención del impuesto por los hidrocarburos destinados a carburante con fines pesqueros prevista en la Directiva sobre la Fiscalidad de la Energía de la UE es especialmente controvertida.**

La subvención indirecta al combustible para la pesca profesional alcanzó entre 2015 y 2022 una cuantía superior a la que recibe el sector agrícola, donde se trata de una devolución parcial del impuesto, en lugar de una exención total.

AYUDAS EUROPEAS POR ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES

CABO VERDE
ISLAS COOK
COSTA DE MARFIL
GABÓN
GROENLANDIA
GUINEA-BISSAU
KIRIBATI
MADAGASCAR
MAURITANIA
ISLA MAURICIO
SÃO TOMÉ Y PRÍNCIPE
SEYCHELLES
NORUEGA
ISLAS FEROE
ISLANDIA
REINO UNIDO

107
MILLONES € ANUALES

AL ESTADO ESPAÑOL

39
MILLONES € ANUALES

239
EMBARCACIONES

^{xiii} Estimación calculada utilizando el número de barcos con licencia para España y el resto de países - asumiendo que todos los barcos capturan lo mismo.

SUBVENCIÓN AL COMBUSTIBLE PARA LA PESCA PROFESIONAL

58 millones €
PESCA A PEQUEÑA ESCALA

889 millones €
PESCA A GRAN ESCALA

189 millones €
PESCA DE AGUAS LEJANAS

1140 millones €

ESTADO ESPAÑOL 2024

113,7 millones €

Los costes de combustible son uno de los principales gastos del sector pesquero, pudiendo contribuir al aumento de la capacidad y la sobrepesca al reducir artificialmente su mayor gasto. La pérdida de ingresos para la UE por esta desgravación fiscal se estimó en 1140 millones € en 2021⁸⁷ (incluidos unos 58 millones € procedentes de la pesca a pequeña escala, 889 millones € de la pesca a gran escala y 189 millones € de la pesca de aguas lejanas). **Se estima que el importe de esta subvención para 2024 en el Estado español es de 113,7 millones €.**

Como evidencian estos datos, debido a su elevado consumo de combustible, las subvenciones son especialmente relevantes para la flota pesquera de alta mar, que recorre distancias más largas. Además, la pesca de arrastre y otras artes de pesca activas tienen una proporción mayor de costes de combustible que las artes pasivas.

Por tanto, debemos eliminar lo antes posible las exenciones fiscales al gasoil con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la eficiencia energética de las artes de pesca y recuperar las poblaciones de peces. El comisario de Pesca y Océanos de la UE, Costas Kadis, ha hecho declaraciones ante la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo acerca de su predisposición a eliminar estas ayudas durante su mandato, iniciando negociaciones con la OMC. La OMC, por su parte, califica las subvenciones a los carburantes como una de las causas de la sobrepesca.

No obstante, reconocemos que la eliminación de esta exención ha de aplicarse gradualmente para atenuar las consecuencias socioeconómicas en las flotas y las comunidades pesqueras. Además, esta medida ha de ser global, puesto que más allá de las 12 millas náuticas los países no tienen jurisdicción fiscal, y esto podría acabar afectando sólo a la flota de menor escala que faena en aguas territoriales y/o externalizando el consumo de combustible de las flotas europeas.

07.2.3. MODERNIZACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA

En los primeros programas de financiación de pesca europeos: **IFOP**⁸⁸ (desde el 1994 hasta el 2006) y **FEP**⁸⁹ desde el 2007 hasta el 2013, una gran partida del dinero público se fue al desguace de barcos, y la modernización de la flota, incluyendo **la sustitución de los motores que ahora sabemos con capacidades mucho más grandes de lo legal**^{xiv}. Lo que se tradujo en el desguace de barcos y la construcción de nuevos y más potentes, fracasando en el objetivo de reducir la potencia pesquera para ajustarse a la sostenibilidad de los recursos. A partir del 2014, ya se incluyen medidas para evitar el aumento de la capacidad pesquera a través de la renovación de los motores, y deja de financiarse la construcción de nuevos barcos.

En la actualidad, auditorías⁹⁰ e incluso denuncias desde el propio sector indican que más de la mitad de la flota de la UE opera con motores que superan la potencia certificada y permitida.

Una investigación publicada recientemente por Oceana⁹¹ que analizaba 50 embarcaciones de cerco y arrastre en el Mediterráneo español, ha revelado un fraude generalizado, detectando que el 94% de ellas usan motores más potentes de lo declarado. Por tanto, la capacidad pesquera y con ella la sobrepesca están infracuanticadas y dificultando la gestión sostenible de los recursos pesqueros.

^{xiv} Real Decreto 1044/2022: en su artículo 12 prohíbe faenar con motores que excedan la potencia autorizada y exige su regularización. Reglamento de control de la UE: Tipifica como infracción grave la manipulación de motores y el uso de una potencia superior a la certificada (artículos 90.2.o y 90.3.k).



EMBARCACIONES DE CERCO Y ARRASTRE ANALIZADAS EN EL MEDITERRÁNEO ESPAÑOL



94%
USAN MOTORES MÁS
POTENTES DE LO DECLARADO

Ante esta realidad, las autoridades carecen de mecanismos efectivos para su control y la magnitud del incumplimiento (que fue financiada en su día con los fondos europeos de pesca) hace inviable una regularización sin medidas complementarias. Parece necesario desarrollar un plan integral de gestión de la capacidad pesquera⁹², incluyendo la reasignación de potencia, la sustitución de motores ilegales y mecanismos para garantizar que la flota no supere los límites establecidos, así como **la retirada de subvenciones públicas a todos los buques que utilicen un motor más potente que lo declarado una vez se haya promovido su transformación.**

El ejemplo de éxito protagonizado por la cofradía de pescadores de Palamós⁹³, ha conseguido limitar la potencia de todos sus barcos de arrastre desde 2015 a 500 caballos mejorando el estado de la gamba roja a la par que una reducción en costes por un menor uso de combustible, y con ello una reducción de las emisiones de CO₂.

07.2.4. AYUDAS A MODALIDADES DE PESCA DAÑINAS Y SOBREPESCA

Un estudio en el Mediterráneo Catalán⁹⁴ evidencia que las **subvenciones fiscales al gasoil son la principal ayuda pública en la región a la pesca y benefician desproporcionadamente a los arrastreros, la flota más contaminante y con peor desempeño ambiental.** El estudio concluye que, en el contexto de los crecientes impactos del cambio climático y la especial vulnerabilidad de los ecosistemas mediterráneos, estas subvenciones son incoherentes con los objetivos de sostenibilidad y deben reevaluarse.

Otra de las inversiones problemáticas que ha beneficiado principalmente a los barcos de arrastre de más de 12 metros es la línea de ayudas del **FEMP (2014-2020)** para el cese temporal de las actividades pesqueras y las operaciones



de desguace. El objetivo de las subvenciones al cese es reducir el esfuerzo pesquero manteniendo los buques en puerto durante un determinado periodo, aliviando así la presión sobre el medio marino y las poblaciones de peces, sin poner en peligro la seguridad financiera de los armadores/as.

Sin embargo, esta medida, considerada de carácter ambiental por la administración, ha fracasado en el pasado puesto que o los pagos no han conducido necesariamente a una disminución global del esfuerzo pesquero⁹⁵ (puesto que los armadores han podido trasladar su pesca a otros períodos del año, para compensar el tiempo «perdido») o hay falta de datos y transparencia para evaluar si las paradas contribuyeron con los objetivos biológicos de las poblaciones de peces en cuestión ⁹⁶.

El FEMPA (2020/2027) enmienda este problema al incluir en su artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/1139 una reducción de esfuerzo contabilizada anualmente, impidiendo que pueda trasladarse el esfuerzo pesquero a otros meses del año. Sin embargo, **hemos considerado esta línea de ayudas como «potencialmente perjudiciales», al depender de que las paradas temporales se realicen de acuerdo a objetivos biológicos rigurosos y no están subvencionando pesquerías que sobrepescan stocks**, qué luego dejan descansar para volver a sobrepescar. Por lo tanto, para que estas ayudas sean beneficiosas para la biodiversidad no deben estar sosteniendo artificialmente pesquerías sobreexplotadas.

El desarrollo, implementación y evaluación de planes de gestión para cada una de las pesquerías es fundamental para poder gestionarlas a largo plazo, garantizando el equilibrio entre el estado de los recursos y la capacidad pesquera de los diferentes segmentos de flota.

Las técnicas pesqueras con un alto nivel de impacto sobre el fondo o la biodiversidad marina como el arrastre, se deberían seguir subvencionando si se ofrecen garantías para su verdadera transformación, incluyendo el cambio a puertas semipelágicas, y la mitigación de los descartes. Así mismo, las flotas

palangreras responsables de pesca incidental de aves marinas, tortugas y tiburones deberían financiarse para garantizar su transformación que mitigue estas capturas. Además, hay métiers que por su excesiva capacidad pesquera (arrastre, cerco, draga hidráulica) deberían transformarse a artes de pesca pasivas o con mucha menos capacidad para poder ajustar la capacidad pesquera al estado de los recursos.

En definitiva, en vez de dar ayudas que no se sabe muy bien si están teniendo un efecto beneficioso sobre el medio marino y la biodiversidad y pueden estar sosteniendo artificialmente una pesquería, **los fondos públicos deben priorizar la transición hacia artes de pesca de bajo impacto y financiar planes de gestión** específicos que ajusten la capacidad de las flotas a niveles ecológicamente sostenibles.

07.2.5 ACUICULTURA INTENSIVA

España es líder europeo en producción acuícola, un sector que pretende expandirse con nuevos proyectos intensivos, a menudo respaldados por subvenciones públicas dirigidas a la innovación en la «economía azul». Empresas como **Nueva Pescanova** y **Next Tuna** están promoviendo el cultivo de especies carnívoras de alto valor (como el pulpo y el atún rojo) como una solución sostenible a la sobreexplotación pesquera. Sin embargo, **replican un modelo intensivo que conlleva impactos ambientales como la contaminación por nutrientes y de los fondos marinos**, que suelen quedar fuera de la narrativa oficial de estas compañías.

Además, la dependencia de los cultivos intensivos de piensos elaborados con harina y aceite de pescado también tiene consecuencias globales. La demanda de estos piensos contribuye a la sobreexplotación de caladeros en regiones con inseguridad alimentaria, como África occidental, desviando recursos pesqueros cruciales para el consumo humano local y contribuyendo con la huella de carbono. A pesar de acceder a financiación pública, estos proyectos intensivos no abordan estas externalidades negativas ni los serios cuestionamientos éticos sobre el bienestar de especies con complejas necesidades biológicas. Este modelo contrasta con el **Enfoque Ecosistémico de la Acuicultura**⁹⁷, que incluye la acuicultura extensiva, semi-intensiva y multitrofica.

La acuicultura de especies filtradoras que se alimentan de fitoplancton como el mejillón, o la acuicultura de estero (aprovechando antiguas salinas o humedales abandonados) son ejemplos de acuicultura extensiva o semi-intensiva respectivamente, que, bien gestionadas, sí pueden suponer una alternativa alimentaria sostenible.

Ejemplos de actividad acuícola en antiguas salinas y humedales en las provincias de Cádiz y Huelva han demostrado ser modelos de producción que por un lado contribuyen a la recuperación y conservación de estos ecosistemas, y por otro ofrecen una salida económica para las comunidades locales.



**AYUDAS
A LA PESCA
BENEFICIOSAS
PARA LA
BIODIVERSIDAD**

ARTES DE BAJO IMPACTO

**TRANSFORMAR LAS
FLOTAS MÁS DAÑINAS**

MITIGAR EL DAÑO SOBRE EL FONDO
CERO PESCA INCIDENTAL
CERO DESCARTES

**AJUSTAR LA PESCA
A LOS LÍMITES DEL MAR**



07.3 A VUELTAS CON LA PPC

Como en otras materias, los países miembros de la Unión Europea han acordado un marco estratégico y normativo que regula la gestión comunitaria de la pesca: la **Política Pesquera Común (PPC)**. Su objetivo principal es asegurar que la actividad pesquera sea sostenible a largo plazo, tanto desde el punto de vista ecológico como económico y social.

Uno de los pilares fundamentales de la PPC es la asignación de oportunidades de pesca en forma de cuotas de pesca o esfuerzo pesquero (días de pesca en el caso de las pesquerías mixtas del Mediterráneo). Cada año, la UE establece límites sobre cuánto se puede pescar de cada especie en el Atlántico nororiental, conocidos como **Totales Admisibles de Capturas (TACs)**, o cuantos días de pesca se pueden faenar en el Mediterráneo. Estas oportunidades de pesca se reparten entre los Estados miembros, que a su vez deben distribuirse internamente de forma justa y transparente. Sin embargo, no todas las poblaciones se gestionan por TACs y hay otros elementos fundamentales que sirven para controlar el esfuerzo pesquero, como el arqueo o la potencia de los buques. También establece normas sobre el tipo de artes de pesca permitidas, las tallas mínimas de captura, las zonas de veda y los períodos de descanso biológico. Todo esto se complementa con un sistema de control y vigilancia (**Reglamento (UE) 2023/2842 del control de la pesca**) para asegurar que las normas se cumplan, tanto en aguas comunitarias como en caladeros internacionales donde faenan buques europeos.

Otro aspecto importante de la PPC es su dimensión socioeconómica. Esta reconoce que la pesca no es solo una actividad económica, sino también un modo de vida para muchas comunidades costeras. Por ello, al igual que la gran mayoría de políticas comunitarias, cuenta también con programas de financiación procedente del presupuesto de la Unión Europea y la cofinanciación de

los Estados miembros. Esta herramienta se configura en la forma de un fondo europeo que, si bien ha evolucionado en el tiempo en cuanto su nombre, en la actualidad se denomina **Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)** y está en vigor hasta el 31 de diciembre de 2026.

El FEMPA cuenta con una financiación total de 6.108 millones € para el período 2021-2027. Este presupuesto se divide en dos partes: 5.311 millones € para programas nacionales cofinanciados por la UE y los Estados miembros, y 797 millones € para gestión directa e indirecta por parte de la Comisión Europea.

Si bien en la planificación política la protección de la vida marina y la búsqueda de un modelo pesquero sostenible está presente, durante la ejecución de estos fondos y programas comienzan a diluirse estas cuestiones. Así lo señala el informe *Rethinking Fisheries Subsidies*⁹⁸ de WWF en el Mediterráneo, en el que se denuncia que **el 39% de estos fondos europeos se destinan a aumentar la presión pesquera, en contraposición del menos del 1% para las áreas marinas protegidas**. Pero también destaca el desigual reparto de la financiación en beneficio de las grandes embarcaciones y flotas, ya que la **pesca a pequeña escala (aquella con buques de hasta 12 metros) recibe solo el 3% de los fondos a pesar de representar tres cuartas partes de la flota pesquera de la UE**.

En el Estado español, al igual que el resto de países, el FEMPA se articula a través de un único programa nacional⁹⁹ en el que se detalla el plan financiero para España. Cabe señalar que para el 2024, año en el que se centra el estudio, **la asignación de fondos europeos es de 202,6 millones €**, a los que habría que sumar las aportaciones de cofinanciación del Estado o las Comunidades Autónomas, en función de la escala administrativa de gestión de estas ayudas.

07.4 EN LA DIANA: ANÁLISIS DE AYUDAS FEMPA EN 2024

El presente informe analiza en detalle las concesiones de la línea de subvención del FEMPA para el Estado español en 2024, con el fin de evaluar su contribución a la sostenibilidad pesquera y acuícola, e identificar oportunidades de reorientación de las diferentes líneas de subvención para mejorar el estado de la biodiversidad marina. Nuestro análisis se ha centrado específicamente en estas ayudas puesto que son susceptibles de ser reformuladas con criterios ecológicos.

Por el contrario, hemos excluido el análisis pormenorizado de subvenciones muy relevantes como la exención al gasoil, la financiación de acuerdos pesqueros con terceros países, u otro tipo de subvenciones que reciben empresas comercializadoras y/o conserveras españolas, con flotas en países del sur global ya que, por sus impactos ambientales estructurales las consideramos perjudiciales y por tanto deben ser eliminadas progresivamente.

Un 32 % de las subvenciones otorgadas por el programa FEMPA deben reformularse ya que son potencialmente dañinas para la biodiversidad. En el año 2024 alcanzaron la cifra de 64,5 millones €.

PESCA A PEQUEÑA ESCALA

75%

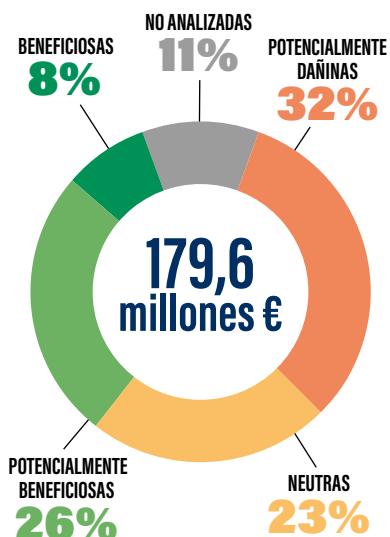
DE LA FLOTA PESQUERA DE LA UE



3%

DE LOS FONDOS

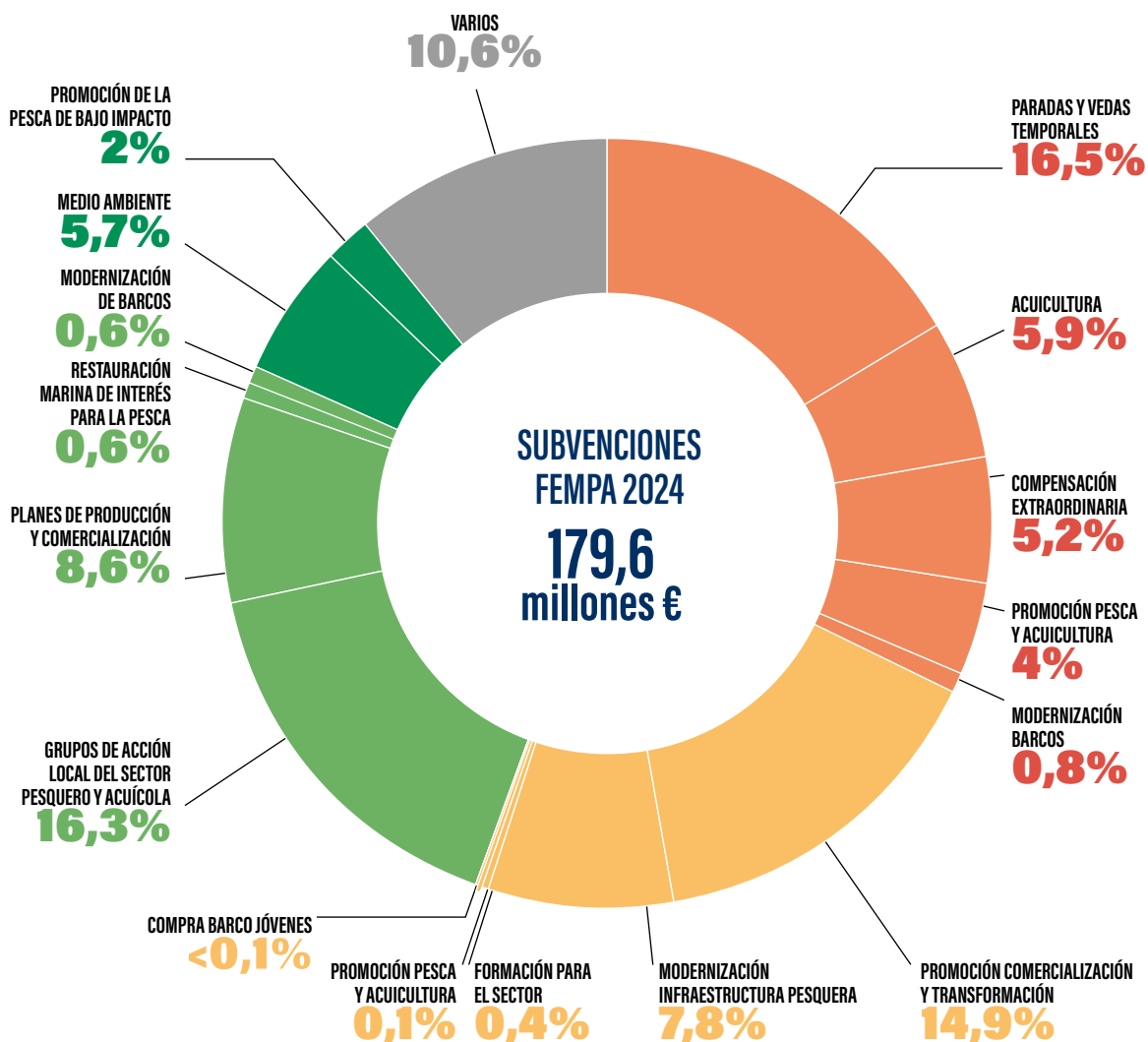
SUBVENCIONES FEMPA 2024



Las que hemos considerado neutras o potencialmente beneficiosas, que representan un alto porcentaje de la subvención (49 %), deberían reformularse reforzando los requisitos ambientales para contribuir con el buen estado de los ecosistemas marinos y la biodiversidad. Dentro de estas subvenciones destacan las líneas que van hacia los Grupos de Acción Local del Sector Pesquero y Acuícola, que consideramos fundamental seguir ampliando y reforzando sus garantías ambientales para promover la transición hacia la pesca de bajo impacto.

Las subvenciones beneficiosas para la biodiversidad representan un porcentaje muy pequeño (7,6 %), por lo que es fundamental amplificarlas para que lleguen a la mayor parte de las cofradías, lonjas y puertos.

La legislación actual del FEMPA tiene un gran potencial para seguir reduciendo el impacto de la pesca y la acuicultura y es fundamental seguir trabajando en su correcta implementación.



07.4.1 DE POTENCIALMENTE PERJUDICIALES A NO DAÑINAS PARA LA BIODIVERSIDAD

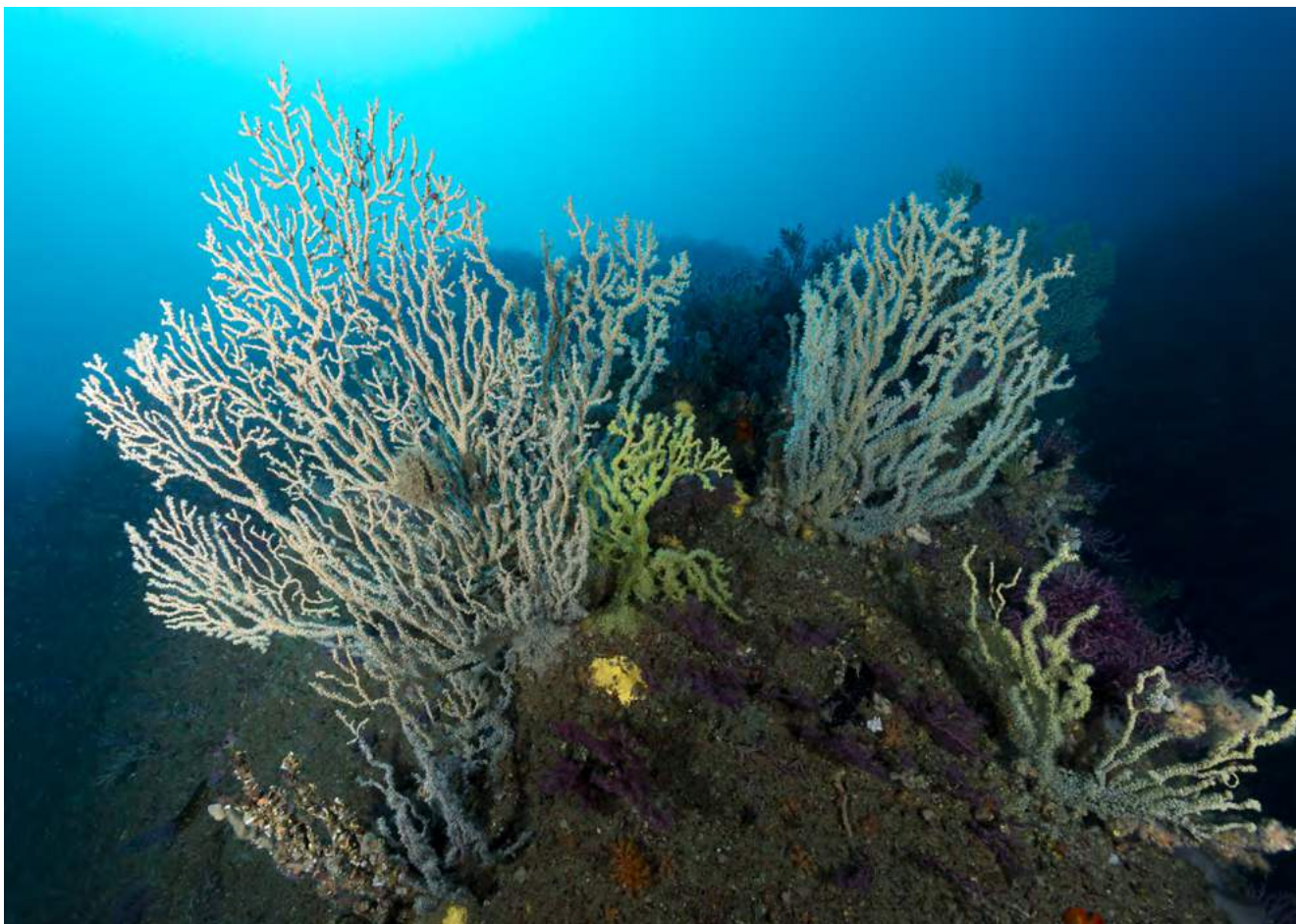
Las subvenciones que incluyen **el aumento del arqueo** para una embarcación tienen que garantizar con el control adecuado la reducción de la capacidad pesquera equivalente. Si este aumento de arqueo se justifica por un cambio de motor de menor potencia (nunca superando la potencia legal) y con capacidad de reducir las emisiones de CO₂ al menos en un 30% podrían ser subvenciones beneficiosas. Por tanto, estas líneas de subvenciones deben reforzar este aspecto. Es importante aprender de los errores del pasado, ya que hoy sabemos que cualquier aumento de capacidad en términos de arqueo puede implicar más sobrepesca, al aumentar los costes operativos de combustible, y por tanto la necesidad del aumento de beneficio de las empresas.

Las paradas temporales y vedas temporales de especies pueden tener efectos positivos sobre las especies que dejan descansar si, además de justificadas científicamente y enmarcadas en planes de gestión integrales, se evalúan periódicamente y hay control y vigilancia sobre el esfuerzo pesquero que se ejerce. Si la flota es excesiva para el recurso disponible (sobrecapacidad), puede crear un ciclo perverso donde las subvenciones o los periodos de alta captura post-veda hacen de «tiritita» al inminente declive del recurso. Es además esencial que, además de las vedas se vayan introduciendo otras medidas (reducción de esfuerzo global, transformación de artes, etc), para no llevar el recurso al límite y luego subvencionar el cese pesquero. Casos como la chirla o la ortiguilla en Andalucía reflejan bien estas contradicciones.

Las compensaciones extraordinarias, como las otorgadas para compensar los efectos de la guerra de Ucrania, podrían ser una oportunidad para financiar la transformación de las flotas hacia la pesca de bajo impacto. Por ejemplo, financiando cambios a motores de menor potencia y emisiones, el cambio de la flota de arrastre a puertas voladoras o medidas enfocadas a mejorar el estado de los recursos ofreciendo un futuro mejor a la pesca. Sin embargo, estas ayudas carecen de requisitos de sostenibilidad o de justicia social y por tanto siguen manteniendo el status quo.

Las ayudas a la innovación, I+D o promoción de la pesca y la acuicultura aunque «con criterios de sostenibilidad» podrían ser perjudiciales si la innovación no integra requisitos (y no criterios) de interés general o reducción de impactos. Un ejemplo destacable financiado por este tipo de línea de subvención otorgado al Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, financia a la empresa Profand para avanzar en la producción del pulpo en cautividad una actividad muy cuestionable en términos de biodiversidad y bienestar animal.

Las líneas de subvención que tienen como objetivo **la promoción de los sectores pesqueros y acuícolas** (consolidación de empresas, ayudas a cofradías, etc), así como la promoción o elaboración de planes de producción y comercialización o la modernización de infraestructuras pesqueras, incluyen objetivos y criterios ambientales a la hora de otorgar subvenciones, y esto podría ser indirectamente beneficioso para la biodiversidad. Como, por ejemplo, la promoción de especies de bajo valor comercial, la reducción de residuos, o la reducción de la huella de carbono de lonjas. Sin embargo, es una obviedad que hay aún un largo camino por recorrer para garantizar que todas las subvenciones que se otorgan tienen beneficios indirectos para la biodiversidad. Reforzar la parte ambiental de estas líneas de subvención, incluyendo la parte ambiental como requisito más que como opción o criterio ponderado es clave.



07.4.2

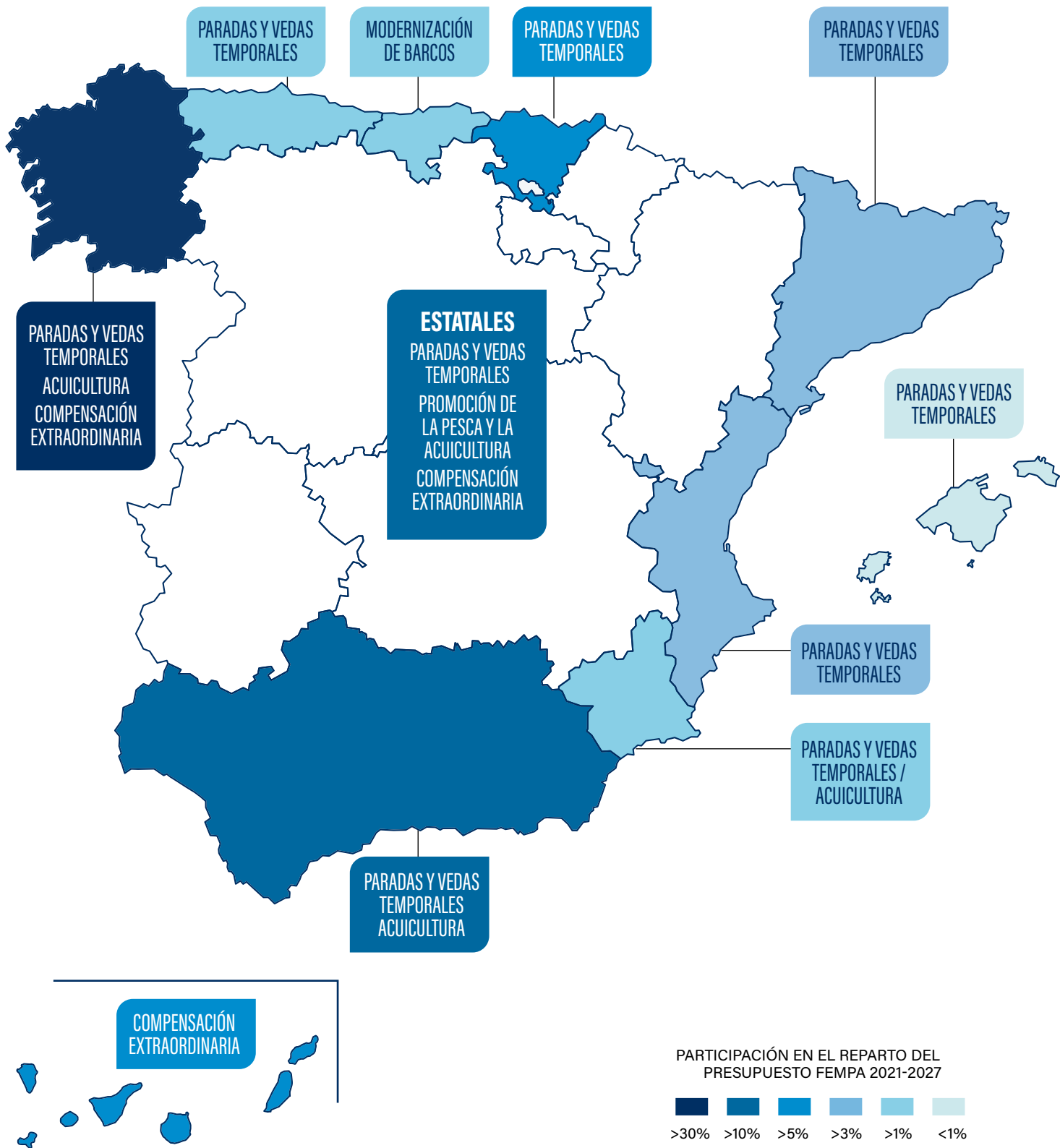
REFORZAR LAS SUBVENCIONES POTENCIALMENTE BENEFICIOSAS

Los planes de producción y comercialización de las OPP pueden resultar beneficiosos para la biodiversidad ya que refuerzan el control de las actividades pesqueras, por lo que son ayudas potencialmente beneficiosas que deben seguir otorgándose, si bien es fundamental que se refuercen sus requisitos ambientales.

Las ayudas que financian **los Grupos de Acción Local del Sector Pesquero y Acuícola** pueden reforzar la parte ambiental de organizaciones de productores pesqueros, lonjas, etc, además de promover las colaboraciones entre diferentes actores locales, fundamental en la transición hacia una pesca y acuicultura de bajo impacto. Son ayudas que deben seguir otorgándose, incluso amplificándose.

Con respecto a los proyectos de **restauración marina**, es importante garantizar que no se invierte dinero público en «greenwashing», un riesgo que venimos anticipando y ya vemos en algunos foros. En este sentido, es muy importante que los proyectos apuesten por la restauración pasiva cuando sea posible. Es además importante seguir amplificando las subvenciones para la restauración marina de zonas de interés para la pesca, partiendo de la mitigación de impactos sobre ecosistemas fundamentales para las especies de interés pesquero.

SUBVENCIONES PERJUDICIALES PARA LA BIODIVERSIDAD - FEMPA 2024

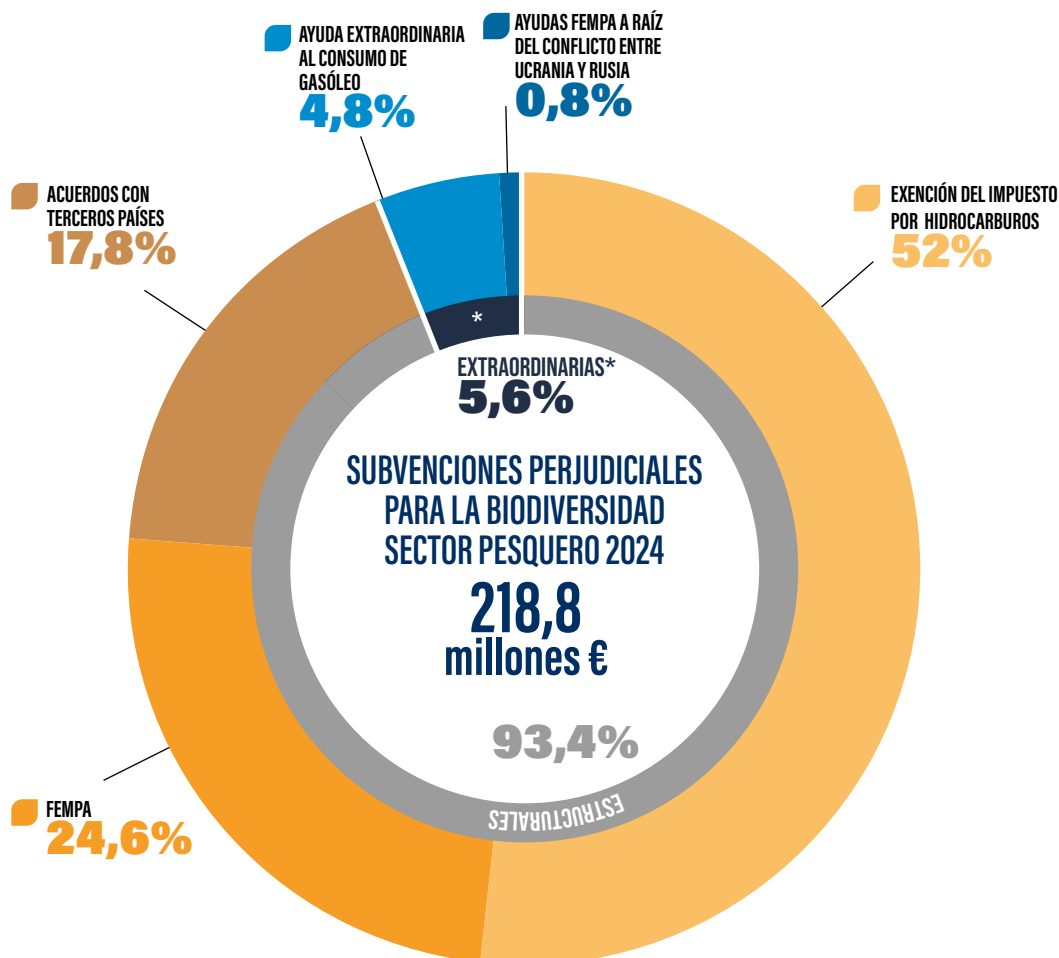


^{xv} En el Programa Pleamar confluyen las políticas de gestión e impulso de la sostenibilidad pesquera y acuícola del MAPA y las políticas de protección y conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad del MITERD.

07.5 RESULTADOS

El análisis evidencia que una parte significativa de la financiación pública al sector pesquero y acuícola, que incluye tanto las líneas específicas del FEMPA como otras subvenciones generales, requiere de una reformulación por su impacto perjudicial o potencialmente perjudicial para la biodiversidad. **Es por tanto imperativo la eliminación progresiva de la exención fiscal al gasoil y así como las ayudas de la UE que financian los acuerdos con terceros países.** Asimismo, se necesita una mayor transparencia y control para evitar que empresas con historiales de pesca ilegal o uso de banderas de conveniencia que externalizan los impactos de su producción a caladeros de países del Sur Global, se beneficien de fondos públicos de cualquier tipo.

Se han identificado un total de 218,8 millones € de subvenciones perjudiciales para la biodiversidad en el sector pesquero dentro del ejercicio 2024. Es cuatro veces el presupuesto total destinado al programa PLEAMAR^{xv} en los últimos diez años.



Para que líneas de subvención potencialmente perjudiciales como el aumento del arqueo, o las paradas y vedas temporales dejen de suponer un riesgo para la biodiversidad, deben garantizar una reducción neta de la capacidad de pesca, transformando subsidios que pueden estar manteniendo la sobrecapacidad, en inversiones que reduzcan el impacto ecológico.

Además, es fundamental reforzar los criterios ambientales de las líneas de subvención destinadas a promoción, innovación, comercialización, transformación y modernización de infraestructuras pesqueras y acuícolas, **transformando los criterios ecológicos condicionales en requisitos obligatorios.**

Ayudas clave, como las destinadas a Grupos de Acción Local o a planes de producción y comercialización, deben seguir amplificándose por su beneficio potencial para las comunidades costeras y la biodiversidad. **Paralelamente, urge amplificar el reducido porcentaje de ayudas claramente beneficiosas para la biodiversidad** (7,6 % en nuestro análisis), para poder aumentar su alcance. El objetivo debe ser reorientar los fondos de las subvenciones perjudiciales para que actúen como palancas reales de la transición hacia una pesca de bajo impacto y una acuicultura extensiva verdaderamente sostenible.

En el cómputo total, se han incluido dos subvenciones de carácter extraordinario que se concedieron en el contexto de la guerra de Ucrania y Rusia. La primera de ellas es la **ayuda de Estado por consumo de gasóleo a empresas armadoras de buques pesqueros y almadrabas para el ejercicio 2023.** De los 120 millones € presupuestados, se concedieron 82,5 millones €, de los cuales solo se concede 1,7 millones € en 2024. La segunda está incluida dentro de las subvenciones del FEMPA 2024. Se trata de las **ayudas destinadas a cubrir los costes adicionales derivados del incremento de costes de producción** asumidos por armadores de buques pesqueros y empresas acuícolas, que se cuantifican en **10,5 millones €.** Ambas ayudas ya no forman parte de las subvenciones a las que puede optar el sector pesquero, pero se destacan para subrayar la necesidad de que en el futuro **cualquier línea de subvención enmarcada en un contexto de emergencia puntual, debe otorgarse con estrictos criterios ambientales que contribuyan a la conservación de la biodiversidad.**

Por último, **la falta de transparencia de las subvenciones** que se conceden impide un análisis completo. De las subvenciones del FEMPA del 2024 que hemos analizado, hemos dejado sin evaluar un 10% por ser demasiado genéricas. Además, probablemente existan más ayudas concedidas en el ejercicio 2024 de las que han podido ser inventariadas. Las subvenciones identificadas alcanzan la cifra de 201 millones €, lo que se correspondería a aproximadamente un 70% del presupuesto previsto para el 2024. Además, el reparto por comunidades autónomas es irregular y no se corresponde con los porcentajes asignados a cada región por el programa español del FEMPA, lo que indicaría una mayor falta de transparencia por parte de algunas administraciones autonómicas. Esto dificulta la labor a la hora de hacer una evaluación comparativa por autonomías para establecer qué administraciones están cumpliendo con el adecuado reparto de los fondos y cuál es el nivel de daño causado a la biodiversidad. Esta opacidad sistémica obstaculiza una evaluación rigurosa del impacto real de las subvenciones y debe abordarse si queremos adaptarnos a los retos del presente.

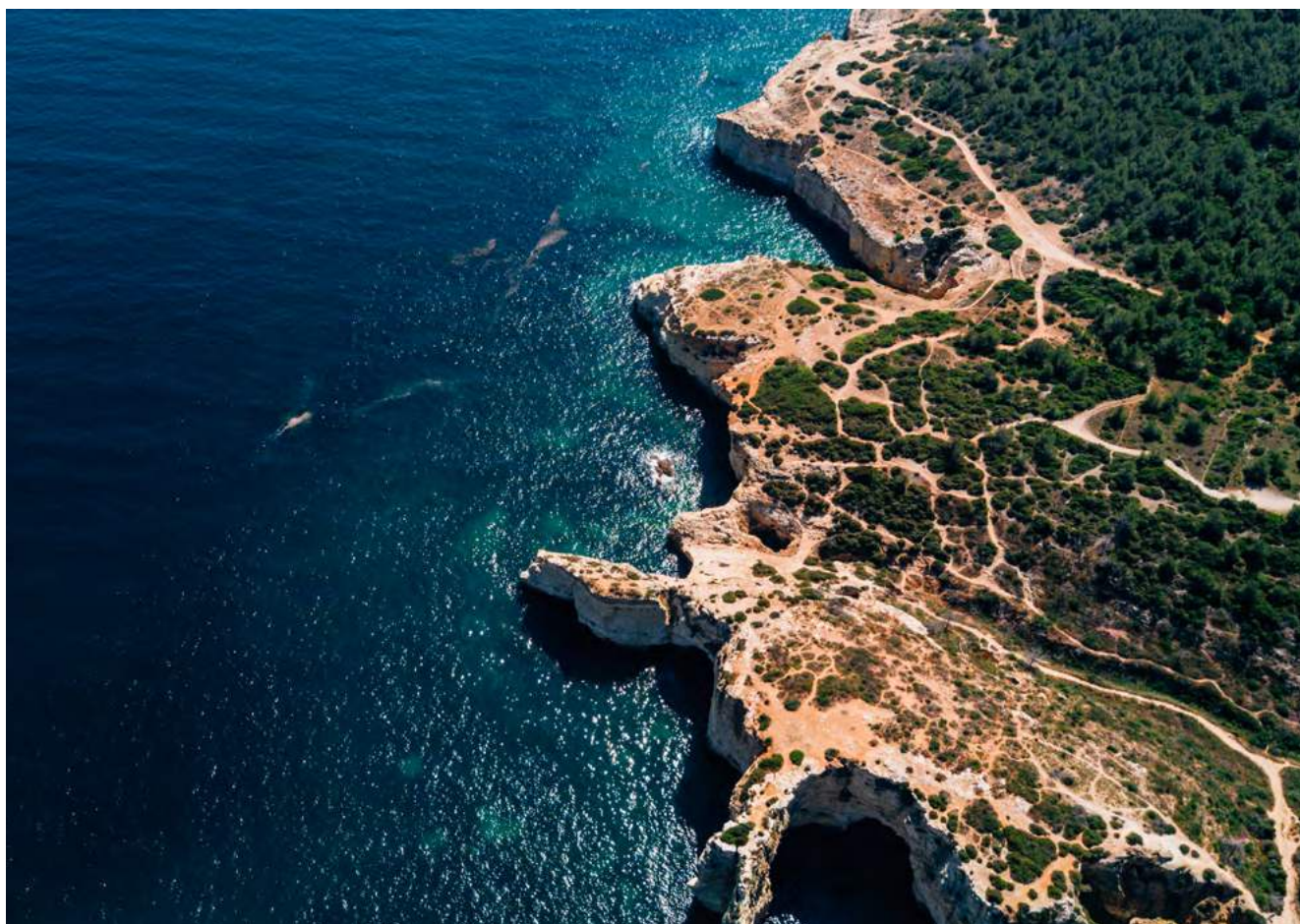
En definitiva, se requiere coherencia global y transparencia en las políticas públicas. Solo mediante una estrategia integral que elimine gradualmente incentivos perjudiciales, fortalezca garantías ambientales y sociales y amplifique las ayudas beneficiosas para la biodiversidad, se podrá avanzar hacia la recuperación de los caladeros y ecosistemas marinos, garantizando a su vez la pesca del futuro.

07.6 MIRANDO AL FUTURO

Desde la industria pesquera ahora reclaman que en el próximo programa del fondo para la pesca se incluyan subvenciones para aumento del arqueo (el volumen de los espacios internos de los barcos), alegando que esto no implica el aumento de capacidad pesquera y mejora la habitabilidad para los pescadores y sus condiciones de trabajo, incluyendo la creación de baños y espacios propios para las mujeres.

Si bien consideramos que es necesario mejorar las condiciones de las trabajadoras del mar, y muy especialmente de las mujeres, es importante aprender de los errores del pasado, ya que cualquier aumento de capacidad en términos de arqueo puede implicar más sobrepesca: más arqueo aumentaría los costes operativos debido al aumento del uso de combustible (supone el mayor coste para un barco pesquero), y por tanto las empresas tendrán que aumentar sus beneficios, a costa de dinero público y la salud de los ecosistemas, ya que tendrían que aumentar sus capturas para mantenerse rentables (por ejemplo reclamando más cuotas para cubrir sus gastos o solicitando ayudas públicas).

Por lo tanto, es muy importante que para el nuevo Fondo de Pesca y Acuicultura, no se permita ningún aumento de capacidad, si ello no conlleva una reducción significativa de la capacidad pesquera y las emisiones de gases de efecto invernadero.



07.7 HISTORIAS PARA NO DORMIR: LA DRAGA HIDRÁULICA Y LA CHIRLA

La chirla (*Chamelea gallina*) es un molusco bivalvo que habita en el fondo marino de las aguas templadas del Mediterráneo y el Atlántico. Cumple una función ecosistémica crucial como «especie ingeniera»: su actividad de filtración mejora la claridad del agua, reduce los excesos de materia orgánica y ayuda a mitigar la eutrofización, al tiempo que su presencia en el sedimento favorece la biodiversidad y contribuye a la estabilidad del fondo marino.¹⁰⁰

Su popularidad para el consumo humano, sin embargo, la ha llevado al borde del colapso en zonas como la franja costera de Huelva o en el Delta del Ebro. La chirla se pescaba históricamente en todo el litoral mediterráneo español, pero el exceso de capturas provocó el cierre progresivo de sus caladeros: Murcia en 1998, Islas Baleares en 2003 y Valencia en 2017. En Cataluña, aunque la pesquería no se ha cerrado oficialmente, la actividad es hoy testimonial¹⁰¹.

En el golfo de Cádiz la chirla se capturaba tradicionalmente con embarcaciones artesanales que utilizan rastros remolcados en fondos blandos y poco profundos. La introducción a mediados de los 90 de las dragas hidráulicas, con una capacidad de captura muy superior, transformó radicalmente la pesquería. Este cambio desencadenó una explotación insostenible, un aumento de la actividad ilegal que, unida a factores ambientales como el incremento de la temperatura del agua y la contaminación, provocó el cierre del caladero en 2011.¹⁰²

En 2020 se aprueba el primer plan de gestión para la captura de la especie, con una dotación presupuestaria a modo de ayudas directas para la paralización de la pesca, cofinanciada con el FEMPA. Existen 96



buques con licencia para la pesca con draga hidráulica en el Golfo de Cádiz. En total, las subvenciones recibidas por los armadores con licencia de draga hidráulica ascienden a 3 millones € entre 2022 y 2024. El 90% de las ayudas analizadas para la gestión de la chirla acabaron en manos de estos buques. Esto crea un desequilibrio estructural: se financia una flota cuya capacidad de extracción supera con creces la cuota disponible y la productividad natural del recurso, llevándolo cíclicamente al límite y haciendo necesarias más vedas y ayudas.

La evidencia apunta a que las vedas temporales reactivas son insuficientes y **se requiere una reordenación del esfuerzo pesquero basada en la ecología de la especie, incluyendo la protección de sus hábitats críticos**¹⁰³. Es por tanto clave redirigir estas ayudas hacia la reconversión progresiva de la flota de draga hidráulica hacia artes de menor impacto, como el rastro remolcado. Aunque este último no está exento de impactos, su capacidad pesquera es significativamente menor, lo que permitiría un ajuste real entre el esfuerzo pesquero y el estado del recurso, asegurando su viabilidad futura.

En definitiva, se está permitiendo y financiando un arte de pesca de alta capacidad —el arrastre de draga hidráulica— que opera directamente sobre los hábitats más sensibles y productivos de la chirla, llevando cíclicamente al recurso al colapso y haciendo necesarias las ayudas para su recuperación, en un bucle insostenible que urge romper. Así mismo, la evidencia científica¹⁰⁴ recomienda el desarrollo de un Plan de Gestión para la recuperación de la chirla en la Costa Mediterránea española.

A close-up photograph of a pine tree branch, showing numerous green, needle-like leaves radiating from a central brown stem. The needles are sharp and have a slightly yellowish-green tint at their tips. The background is a dense field of similar pine needles, creating a textured, layered effect.

08
SECTOR
FORESTAL

Un ecosistema forestal, en condiciones naturales, es capaz de hacer frente a los factores que rigen su evolución y conservación, e incluso resistir a impactos a gran escala como incendios, tormentas o plagas. Sin embargo, pocos bosques europeos se encuentran a día de hoy en situación de poder ser regidos por sus dinámicas naturales. Siglos de explotación y modificación de sus hábitats para el beneficio humano han alterado su estructura, e incluso gran parte de los hábitats forestales que hoy conocemos son en realidad el resultado de prácticas agroforestales, como la dehesa mediterránea, o fueron creados para su explotación, como muchos pinares históricos.

La presión humana y las dinámicas socioeconómicas de nuestra sociedad hacen que una adecuada gestión forestal sea con frecuencia necesaria para la preservación de nuestros bosques y las especies que los habitan, en equilibrio con la obtención de recursos madereros. Pero la realidad es que muchas de estas prácticas a menudo recaen en una gestión intensiva del territorio y no están correctamente alineadas con la conservación de la biodiversidad.

El territorio español abarca uno de los paisajes forestales más importantes de Europa. Es el tercer país con mayor superficie arbolada¹⁰⁵, que alcanza las 19,5 millones de hectáreas según los últimos datos estadísticos oficiales¹⁰⁶. El 72% de esa superficie está en manos privadas. Por tanto, la canalización de fondos públicos a la propiedad de esos terrenos para la gestión de los mismos, cuando está vinculada a prácticas beneficiosas para la biodiversidad, juega un papel clave a la hora de garantizar que los titulares asuman sus obligaciones y responsabilidades en el mantenimiento de los ecosistemas.

Además, las regiones con mayor presencia de superficie forestal coinciden muchas veces con las más despobladas, ante la dificultad de crear un tejido económico que garantice una fuente de ingresos para sus habitantes, por lo que redirigir fondos para la actividad profesional vinculada a la conservación y gestión sostenible de bosques ofrece una oportunidad para aunar ecología y empleo.

Sin embargo, el exceso de actividad empresarial asociada a la bioeconomía, bajo una concepción utilitarista de la naturaleza que define un bosque como un recurso económico explotable, es una gran amenaza para los ecosistemas forestales. Una correcta convivencia entre naturaleza y actividad humana, y la progresiva adaptación de los ecosistemas para recuperar sus dinámicas originales, debe ser el objetivo final. Para lograrlo, los flujos financieros han de favorecer un equilibrio territorial que ordene las biorregiones para la coexistencia de ecosistemas naturales de mínima o nula intervención humana con áreas forestales para el aprovechamiento sostenible de sus recursos, cediendo progresivamente más espacio a la naturaleza.

08.1 ¿CÓMO SE SUBVENCIONA EL SECTOR FORESTAL?

La silvicultura recibe apoyo económico europeo mediante los fondos de desarrollo rural, el Plan de acción de la UE para los bosques y la innovación en el sector forestal. **Una de las más importantes fuentes de financiación pública proviene de**

**19 millones de Ha
DE SUPERFICIE ARBOLADA
EN ESPAÑA**



**72%
EN MANOS PRIVADAS**

FONDOS EUROPEOS PARA MEDIDAS FORESTALES

15%
REDUCCIÓN DEL GASTO
RESPECTO AL PLAN
ANTERIOR



5.800 millones €
SUBVENCIONES FORESTALES
ANUALES PERJUDICIALES PARA LA
BIODIVERSIDAD EN TODA EUROPA

la **Política Agraria Común (PAC)** que incluye la silvicultura entre los sectores económicos que cubre. Las cifras generales analizadas en el capítulo dedicado al sector agrario del presente informe incorporan la inversión en bosques.

Dentro de la PAC, el mecanismo para la canalización de los recursos económicos vinculados al sector forestal es el **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)**. Las líneas de subvención abarcan las siguientes prácticas:

- **Creación y cuidado de bosques y sistemas agroforestales** (reforestación, inversión en mantenimiento, regeneración).
- **Acciones frente a daños forestales** (prevención de incendios y desastres naturales, recuperación de bosques).
- **Conservación de la biodiversidad y mejora de la resiliencia climática** (inversiones no productivas, restauración ecológica, redacción de planes de gestión forestal).
- **Fomento de la asociación y la bioeconomía** (inversiones en tecnologías forestales, movilización, procesamiento y comercialización de productos forestales, contratos de gestión de tierras)
- **Conservación y promoción de los recursos genéticos forestales.**

El presupuesto europeo del FEADER para el período 2021-2027 asciende a **95.500 millones €**, lo que incluye una inyección de **8.100 millones € de NextGenerationEU**. Durante los dos primeros años, las ayudas se han asignado mediante el reglamento transitorio para asegurar la transición entre la PAC anterior y el nuevo plan. Gracias a la cofinanciación del FEADER, el gasto público previsto aproximado en Europa para la ejecución de medidas forestales asciende aproximadamente a 4.200 millones € para dicho periodo. Esto supone un descenso del 15% respecto al periodo anterior, según datos analizados en un informe publicado por Fern¹⁰⁷. Dicho informe señala que **500 millones € anuales de la PAC/FEADER a escala europea son clasificables como subvenciones forestales dañinas a la biodiversidad.**

La nueva PAC no prioriza la inversión en medidas que mejoren la biodiversidad forestal y garanticen de ese modo la supervivencia de los bosques y en consecuencia el mantenimiento del tejido social y económico asociado. En su lugar continúa favoreciendo prácticas intensivas de gestión forestal habituales, como la tala rotativa, la tala de rescate, las plantaciones de monocultivo y el uso de biomasa forestal para bioenergía. En concreto, el análisis de Fern señala como dañina o potencialmente dañina la financiación proveniente del FEADER destinada a:

- **Forestación** (art. 73/art. 70 de la PAC)
- **Silvicultura productiva, infraestructura y tecnología** (art. 73 de la PAC)
- **Financiación** para la prevención y la restauración (art. 73 de la PAC), al estar vinculada a la eliminación de biomasa o madera muerta, la tala de rescate y las plantaciones artificiales de especies arbóreas no autóctonas o no adaptadas al lugar. En este caso clasifica la mitad de los fondos, no la totalidad, ya que parte de las líneas de subvención sí incorporan medidas beneficiosas.

A partir de dicha clasificación se estima que **las subvenciones dañinas a la biodiversidad vinculadas al sector forestal europeo alcanzan los 5.800 millones € anuales**. Esta cifra incluye las inversiones productivas de la PAC, todas las subvenciones nacionales para la biomasa sólida (leñosa) destinada a la generación de electricidad y la producción combinada de calor y electricidad, y otros esquemas de financiación nacional a partir de ayudas estatales y desgravaciones fiscales.



08.2 GESTIÓN FORESTAL Y BIODIVERSIDAD

La biodiversidad forestal se ve especialmente perjudicada por la tala de árboles muertos y moribundos y la explotación maderera intensiva. **Los bosques productivos y las plantaciones forestales no suelen permitir el desarrollo de las últimas fases propias de los ecosistemas naturales.** El crecimiento del arbolado en esas fases, por su tamaño y edad, genera estructuras de microhábitat tales como cavidades, grietas, roturas o epífitas, clave para el refugio o nidificación de muchas especies¹⁰⁸. Muchos organismos especializados dependen de la madera muerta, caída o aún en pie, como, por ejemplo, los invertebrados saproxílicos y algunos hongos.¹⁰⁹ Además, es necesaria para alimentar el ciclo de nutrientes del suelo y preservar el agua.¹¹⁰

Las áreas forestales gestionadas de forma intensiva suelen caracterizarse por una menor complejidad trófica y una alteración de los procesos naturales, lo que, junto a la presencia de infraestructuras barrera, como por ejemplo carreteras, dificultan la recuperación de poblaciones de especies en declive¹¹¹.

En relación a la extracción de madera, es importante destacar que los datos oficiales indican una corta anual de 17 millones m³ con corteza de madera en el Estado español, con un valor económico de 887 millones €. Cuatro provincias encabezan el ranking de volumen extraído: Asturias, Lugo, Pontevedra y A Coruña, superando esta última los 4 millones m³. El eucalipto y el pino radiata son las dos especies más taladas, representando tres cuartas partes de las cortas totales. La práctica totalidad de los eucaliptos talados se destina a la elaboración de pulpa de celulosa.

El sector que más madera consume en 2023 es el de la celulosa, con un 36% del total, seguido del de la bioenergía, con un 30%. El auge de la utili-



zación de los bosques como fuente de energía renovable plantea unos riesgos ambientales y una amenaza para la biodiversidad que debe abordarse de manera independiente y en profundidad.

Un indicador clave de la salud de un ecosistema forestal es la complejidad de su composición de especies. **Las áreas forestales productivas suelen ser fruto de repoblaciones monoespecíficas, que generan un paisaje homogéneo, limitando o anulando su capacidad para albergar biodiversidad**¹¹². Modificar o permitir una estructura de área forestal con diversidad de especies no sólo beneficia a la biodiversidad, sino que el incremento de su diversidad funcional también tiene efectos positivos en la productividad forestal y la captación de carbono¹¹³. Cuando hablamos de estructura forestal no entra en juego tan sólo la masa arbórea, sino también la arbustiva y herbácea, que conforman el sotobosque y tienen un papel clave en la conectividad y la resiliencia del ecosistema¹¹⁴. Los desbroces o rozas del sotobosque son una práctica habitual que tiene efectos negativos en la diversidad faunística¹¹⁵.

Tan sólo el 12,6% de la superficie forestal arbolada del Estado español presenta formaciones mixtas autóctonas¹¹⁶. Aunque esto no implica que el resto de formaciones, principalmente dehesas, pinares y encinares, carezcan de valor ecológico, es un claro exponente del resultado de siglos de transformación de los hábitats naturales para su explotación con fines socioeconómicos¹¹⁷. Esta tendencia continúa, ya que, según los últimos datos oficiales¹¹⁸, **el 46% de las repoblaciones son de carácter principalmente productor**, lo que no implica que el resto, ya sea forestación de tierras agrícolas o repoblaciones preferentemente protectoras^{xvi}, no puedan utilizarse para la producción de madera y otros productos forestales.

Plantaciones monoespecíficas de pinos y eucaliptos protagonizan el 52% de las repoblaciones en general y el 84% de las repoblaciones productoras^{xvii}. Las repoblaciones de especies alóctonas se concentran principalmente en zonas productivas de titularidad privada financiadas con fondos públicos^{xviii}.

Estas repoblaciones se realizan en gran parte sin consorcio^{xix}. En general, el 64% de las repoblaciones se financian con ayudas europeas, algo más de una cuarta parte viene de presupuestos autonómicos, mientras que la financiación privada aporta solamente un 1% del total.

08.3 LA SILVICULTURA Y EL FEADER EN EL ESTADO ESPAÑOL

El **Plan Estratégico de la PAC de España (PEPAC)** establece las directrices para la aplicación del nuevo reglamento en el periodo **2023-2027**. Como parte del mismo, incluye las líneas de subvención cofinanciadas por el **FEADER**, tratándose de los principales fondos de subvención del sector forestal en el Estado español. Siete líneas de ayuda específica de los fondos FEADER están orientadas exclusivamente al sector forestal, mientras que otras cinco se incluyen entre los posibles beneficiarios titulares de fincas forestales, además de agrícolas y ganaderas. En total, las ayudas que incluyen al sector forestal cubren el 19% del total del gasto público presupuestado en el FEADER para la

^{xvi} Se define forestación como la repoblación forestal, mediante siembra o plantación, de un terreno que era agrícola o estaba dedicado a otros usos no forestales. Las repoblaciones protectoras son aquellas cuya motivación principal es la defensa de embalses, riberas y vegas, la lucha contra la erosión, la fijación de dunas y otras actuaciones para la conservación o mejora del medio natural. Las repoblaciones productoras tienen como motivación principal la producción de madera y otros productos forestales.

^{xvii} El 21% del total de repoblaciones se hace exclusivamente con Pinus pinaster (un 12% con fines protectores y un 9% productores), seguidas del eucalipto (14%) y otras especies de pino (16%). En el caso de plantaciones productoras, el Eucalyptus nitens (24%) y el Pinus radiata (24%) ocupan la mitad de la superficie, seguidos del Pinus pinaster (20%), Pinus sylvestris (9%), Eucalyptus globulus (7%) y Populus spp (7%).

^{xviii} En el caso de las repoblaciones en fincas privadas, las repoblaciones se apoyan fundamentalmente en fondos procedentes de ayudas europeas (73%), en la financiación autonómica (18%), siendo la aportación desde fuentes privadas (2%) o estatales (7%) residual. Poniendo el foco en las repoblaciones productoras, se establece que el 60% viene de financiación autonómica. En cuanto a la financiación europea, el 11% lo aportan fondos FEADER y el 14% otros fondos europeos.

^{xix} Un área forestal consorciada es aquella que se aprovecha según un acuerdo o consorcio entre la Administración forestal y el titular privado del monte. Se utiliza con frecuencia para la realización y gestión de repoblaciones forestales. En 2022, el 65% de la superficie repoblada con fines productores se hizo sin consorcio, mientras que en repoblaciones protectoras el porcentaje es del 22%. Esta cifra podría ser mucho mayor, ya que en las estadísticas en un alto porcentaje de las fincas no se especifica si existe algún tipo de consorcio.

totalidad del período. Sin embargo, cabe destacar que aproximadamente un tercio de esos fondos van a las líneas de subvención no exclusivamente forestales, las cuales, analizadas las directrices específicas incluidas en el PEPAC y adaptadas a las Comunidades Autónomas, están altamente orientadas a subvencionar la agricultura y la ganadería.

Las ayudas al sector forestal están infradotadas. Sólo el 12% del FEADER está exclusivamente dedicado a la gestión forestal. El FEADER, además, supone sólo una cuarta parte del presupuesto de la PAC.

Las ayudas identificadas se agrupan en compromisos de gestión (art. 70 de la PAC), compensaciones por afecciones de la Red Natura 2000 (art. 71) e inversiones (art. 73-74). **El apoyo a las inversiones se lleva el 92% de los fondos previstos.** Si bien es cierto que tan sólo un pequeño porcentaje de ayudas a la inversión está vinculado a inversiones productivas, el resto de ayudas, para inversiones no productivas, abarcan medidas de gestión forestal que sin control férreo y directrices de claro enfoque ecológico pueden revertir en pérdida de biodiversidad y degradación de hábitats. Por ejemplo, repoblaciones monoespecíficas, podas excesivas o la eliminación agresiva de biomasa forestal para la prevención de incendios.

FEADER 2023-2027

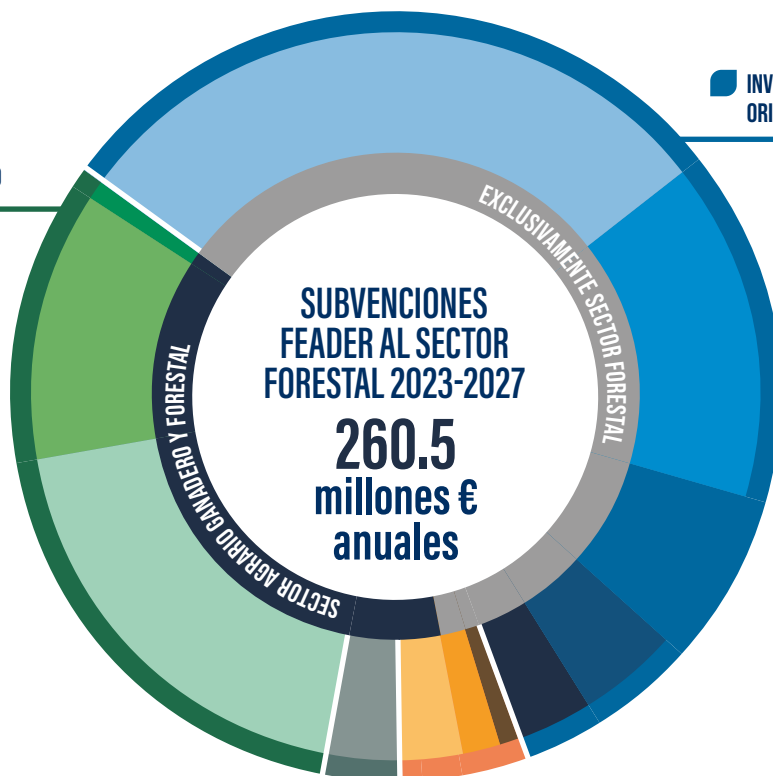


INVERSIONES, INCLUIDAS LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE RIEGO

EN DIVERSIFICACIÓN AGRARIA **1%**

NO PRODUCTIVAS EN SERVICIOS BÁSICOS EN EL MEDIO NATURAL **12%**

EN INFRAESTRUCTURAS AGRARIAS PARA FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD **19%**



DESVENTAJAS ESPECÍFICAS RESULTANTES DE DETERMINADOS REQUISITOS OBLIGATORIOS

POR APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA Y LA RED NATURA 2000 **3%**

COMPROMISOS MEDIOAMBIENTALES, CLIMÁTICOS Y OTROS COMPROMISOS DE GESTIÓN

COMPROMISOS FORESTALES DE GESTIÓN **1%**

COMPROMISOS DE MANTENIMIENTO DE FORESTACIONES Y SISTEMAS AGROFORESTALES **2%**

ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN DE RECURSOS GENÉTICOS **3%**

INVERSIONES EXCLUSIVAMENTE ORIENTADAS AL SECTOR FORESTAL

NO PRODUCTIVAS EN PREVENCIÓN DE DAÑOS FORESTALES **30%**

NO PRODUCTIVAS EN ACTUACIONES SELVÍCOLAS CON OBJETIVOS AMBIENTALES **15%**

PRODUCTIVAS **7%**

NO PRODUCTIVAS EN REPOBLACIÓN FORESTAL Y SISTEMAS AGROFORESTALES **4%**

NO PRODUCTIVAS EN RESTAURACIÓN DE DAÑOS FORESTALES **3%**

Es difícil evaluar los resultados en la aplicación de la nueva PAC en el ámbito forestal. Al comienzo de la investigación conducida en este informe sólo 5 ayudas directas habían sido concedidas bajo este paraguas, lo que no alcanza el 0,3% del presupuesto previsto. Esto se debe a que la mayoría de estas subvenciones prevén el inicio de las convocatorias a partir de 2025, estando en el 2024 aún vigente la transitoriedad con la PAC anterior, por lo que las ayudas concedidas ese año se han otorgado en base al plan anterior.

Es importante comprender también que no todas las subvenciones han de concederse en forma de ayuda directa, sino que pueden materializarse como subvenciones indirectas a través de fondos de garantía o de préstamo. Además, muchas de las Comunidades Autónomas se acogen sólo a algunas de las líneas de subvención del FEADER, optando por utilizar mecanismos propios de financiación. Sin embargo, se puede ofrecer un **análisis de los peligros y carencias del reglamento vigente en base a su redacción.**

En relación a las **repoblaciones forestales**, las líneas de ayudas se limitan a especificar que las plantaciones deben ajustarse a las **Directrices Paneuropeas para la forestación y reforestación**¹¹⁹, que se tratan de unas meras recomendaciones voluntarias sin garantías de aplicación. Esto no previene que dichas prácticas conduzcan a plantaciones monoforestales.

En cuestión de subvenciones públicas, el FEADER establece que la **repoblación con especies de crecimiento rápido con turno corto**, como el eucalipto, no pueden recibir subvenciones cuando ya estén recibiendo ayudas directas del primer pilar de la PAC para el mismo terreno y acción, pero no lo restringe en el resto de los casos. Además, cuando se trate de repoblaciones tras un incendio o con fines productivos, se establece dicha limitación sólo para forestaciones, pero no para reforestaciones, por lo que se limitan a prohibir su plantación en terrenos que previamente tuvieran usos no forestales.

Las subvenciones relativas a los **compromisos forestales de gestión y mantenimiento** incluyen entre las actividades subvencionadas los desbroces recurrentes y podas. La mejora de pastizales mediante desbroce o quema para sistemas agroforestales es subvencionable dentro de las inversiones no productivas. **Al no establecerse unas directrices normativas para la limitación de la eliminación de biomasa bajo criterios de ordenación, conectividad ecológica y mantenimiento de una cobertura que no suponga un daño a la biodiversidad, estas subvenciones suponen un riesgo potencial que no debe ignorarse.**

La línea de subvención de mayor peso es la dedicada a la **prevención de incendios forestales**, que prevé 462 millones € del FEADER en el período 2023-2029, a la que se asignan la mitad de los fondos exclusivos para el sector forestal. No obstante, se debe hacer una comparativa con el gasto público total para ofrecer una visión general del gasto en prevención de incendios en el Estado español.

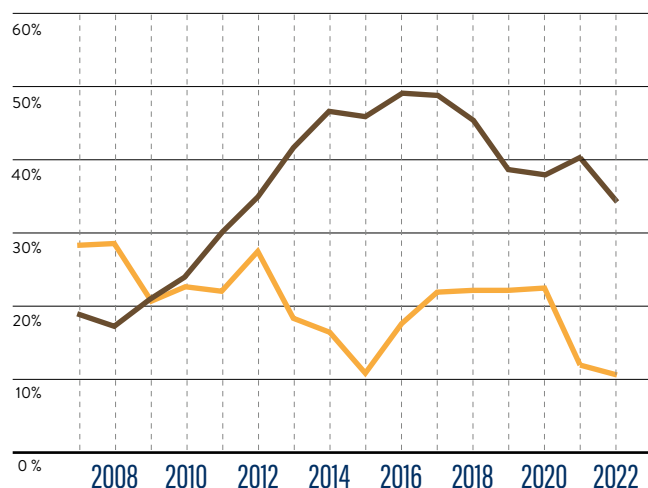
Los últimos datos oficiales publicados¹²⁰ revelan que la **inversión anual de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en prevención de incendios supone un 16% de la inversión forestal**. En comparación, **a la inversión en extinción se le dedica el 38%**, sin tener en cuenta en ambos casos el gasto de personal. En estos datos **no se incluyen las subvenciones**, sino el gasto directo. **Las inversiones directas suman el 85% del gasto público forestal, mientras que las subvenciones el 15%**, incluyendo aportaciones del FEADER, MITECO y la propia Comunidad Autónoma. Estas subvenciones no vienen desglosadas según la línea de subvención, por lo que es difícil de saber cuánto de ese porcentaje se destinó a la prevención de incendios financiado por el FEADER.

Si analizamos las cifras estadísticas históricas, queda en evidencia un notable incremento del gasto público para la extinción de incendios, mientras que la inversión directa en prevención se ha mantenido más estable, aunque con una tendencia descendente.

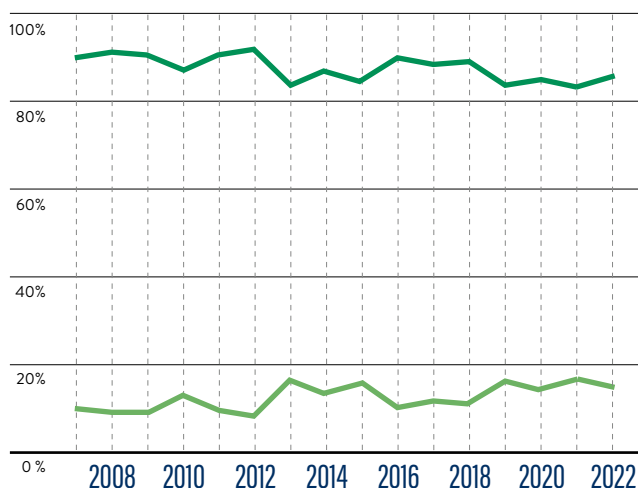
Esto último contrasta con una **tendencia ascendente en el porcentaje destinado a subvenciones en el mismo periodo**, coincidiendo con el inicio de la aplicación de la PAC 2007-2013, hasta la fecha. Podría concluirse que **cada vez se depende más de las subvenciones procedentes del FEADER para abordar las labores de la prevención forestal**, lo que entraña potenciales riesgos para la biodiversidad, si no hay un seguimiento y control de las labores realizadas para, por ejemplo, la retirada o eliminación de biomasa forestal.

GASTO PÚBLICO EN LA LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

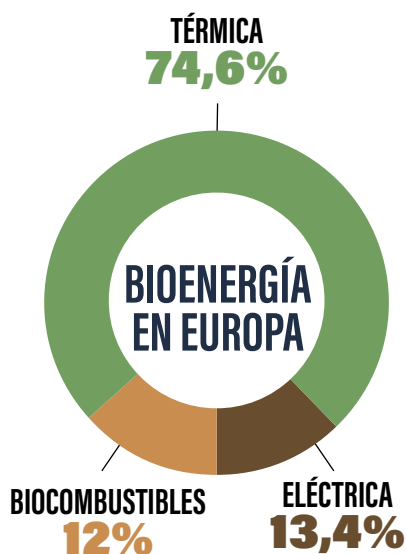
PREVENCIÓN EXTINCIÓN



INVERSIÓN SUBVENCIÓN



Por otro lado, un informe especial emitido por el **Tribunal de Cuentas Europeo** ha puesto de relevancia cómo, a pesar del aumento de medidas preventivas de incendios, no hay evidencias suficientes de que estén dado el resultado ni de que sean sostenibles a largo plazo¹²¹. El informe audita la utilización de los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos** (FEADER, FEDER y Fondo de Cohesión), y el **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia** (MRR). En particular, critican la utilización del MRR de manera apresurada, resultando en que algunas autoridades pertinentes no participaron en la decisión sobre qué actividades financiar. El importe total destinado a toda España para las medidas relacionadas con incendios forestales en el marco del MRR asciende a 221 millones €. En relación al FEADER del período 2014-2022, alertan sobre procedimientos en los que **la selección de proyectos trataba de garantizar la misma cobertura geográfica en lugar de abordar los riesgos o necesidades de incendios forestales con carácter prioritario**. En todo caso, es necesario destinar progresivamente más medios a la prevención de incendios, a costa de las inversiones en extinción, lo que contribuirá positivamente a la reducción del número de incendios forestales y su intensidad, con el consecuente impacto positivo en la biodiversidad.



08.4 LA AMENAZA DE LA BIOENERGÍA

La bioenergía se produce a partir de materia orgánica, como árboles, cultivos, pastos o residuos alimentarios. Impulsar el aprovechamiento forestal con fines energéticos es un objetivo incluido en la **Estrategia Forestal para la UE 2030**¹²² y en la **Estrategia Forestal Española 2050**¹²³ dentro del principio de uso en cascada y la economía circular, es decir, buscando su utilización sólo cuando no sea aprovechable para otros fines productivos^{xx}. Sin embargo, **el principio de uso en cascada infravalora la importancia de la madera muerta y los restos de biomasa para la regeneración de los suelos y el refugio de la biodiversidad** en un escenario de creciente expansión de este modelo de producción de energía eléctrica renovable que representa una enorme amenaza para la estabilidad de los ecosistemas que debe limitarse de forma tajante.

La bioenergía es la principal fuente de energía renovable a escala europea, principalmente como fuente de calor (74,6 %), pero también para la generación de electricidad (13,4 %) y la producción de biocombustibles (12 %).

Impulsar en exceso la producción de bioenergía puede provocar cambios en el uso del suelo, en los que los hábitats naturales se convierten en plantaciones forestales o campos cultivables, con efectos perjudiciales evidentes para la biodiversidad. Además, esto tiene también consecuencias en la salud humana, debido a la contaminación atmosférica causada por la quema de madera. El informe de **WWF «Can your money do better?»**¹²⁴ señala que «*el uso de la mayoría de las formas de biomasa leñosa primaria, incluidos los restos leñosos finos, si se extrae a niveles significativos, puede tener impactos gravemente negativos sobre la biodiversidad*», concluyendo que debe prohibirse la subvención pública para el uso de este tipo de biomasa.

En el actual escenario de transición energética, no se puede obviar que la necesidad de sustituir un número creciente de recursos no renovables por renovables implica poner el punto de mira en recursos como la biomasa para buscar fuentes alternativas de energía. La utilización de restos de poda y silvicultura puede ser contemplada como recurso energético, pero bajo estrictos criterios ecológicos, de modo que se evite el riesgo de que, con fines económicos, se incrementen las podas, la eliminación de «maleza» y las labores de limpieza por encima de los niveles recomendados para el mantenimiento de la estructura ecosistémica, lo que además puede conducir a la proliferación de pistas e infraestructuras para el acceso a estos recursos, con la consecuente disrupción de la conectividad ecológica. Bajo esta premisa, **acelerar la implantación de grandes centrales de producción energética a partir de biomasa forestal entra en claro conflicto con los objetivos de salvaguarda de la biodiversidad y no debe fomentarse desde las instituciones públicas.**

El desarrollo del modelo energético basado en la biomasa requiere de altas dosis de financiación pública para resultar efectivo, lo que en el escenario actual de dominio del mercado por las grandes compañías energéticas acaba vinculado a la creación de plantas de generación y cogeneración de gran potencia, controladas por el oligopolio energético. El informe de **Fern**¹²⁵ concluye que **las subvenciones a escala europea que pueden ser consideradas dañinas o potencialmente dañinas a la biodiversidad por estar destinadas a la generación de energía a partir de biomasa forestal alcanzan los 4.800 millones €.**

^{xx} El principio de uso en cascada ya estaba consagrado en la estrategia forestal de la UE 2014-2020. En virtud de este principio, la madera se utiliza en el siguiente orden de prioridades: 1) productos a base de madera; 2) prolongación de su vida útil; 3) reutilización; 4) reciclado; 5) bioenergía; y 6) eliminación.



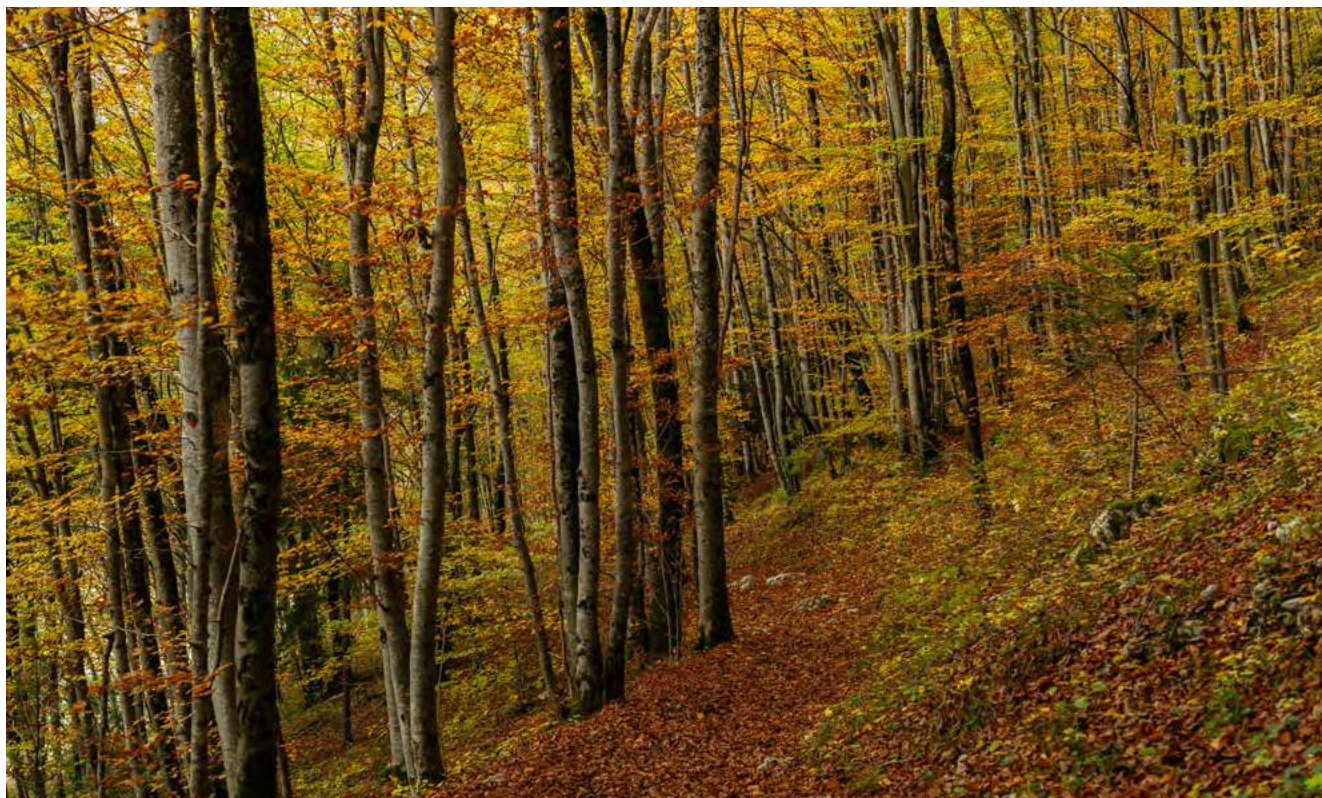
La generación de energía por biomasa ejerce un papel menor en el mix de renovables estatal. Aun así, se trata de un sector en alza altamente subvencionado. Según datos de la CMNC, **actualmente hay 1.020 MW de potencia instalada de energía eléctrica procedente de biomasa**. Las estadísticas de biomasa del MITECO muestran un incremento constante de producción energética a partir de biomasa forestal (del 9% entre 2022 y 2023) mientras que la agrícola desciende (un 23%). **El mayor incremento se ha producido por el uso de biomasa forestal primaria (un 12%)**. El 83% de esa energía proviene de la combustión de ramas y copas de árbol.

En la actualidad, son pocas las autonomías que ofrecen un registro actualizado de las centrales de producción energética a partir de biomasa. Sin embargo, un seguimiento aproximado de los proyectos en funcionamiento revela que la potencia instalada podría ser mayor de la registrada, superando los 1.240 MW.

Esta cifra incorpora fuentes de energía principalmente forestal y combinando restos agrícolas y biomasa forestal. No toda la potencia instalada corresponde a centrales de generación y cogeneración eléctrica, y no toda tiene como objetivo la generación de energía renovable para alimentar la red eléctrica, ya que la descarbonización industrial, principalmente en fábricas vinculadas a la producción de papel y productos de la madera, está apoyándose también en la biomasa forestal. No obstante, esta descarbonización, orientada hacia el autoconsumo, habitualmente está también conectada a la red para la comercialización de excedentes energéticos.

La implantación de **redes de calor en municipios** también está beneficiándose de un fuerte respaldo político y económico en algunos territorios. Se destaca que ámbitos como Castilla y León y Cataluña han apostado fuertemente por este modelo, con una potencia instalada de 296 MW. Sin embargo, es notorio como Cataluña apuesta por este modelo, renunciando al desarrollo de grandes centrales eléctricas, mientras en Castilla y León la potencia vinculada a grandes centrales tiene un horizonte de 300 MW, frente a los 190 MW en redes de calor^{xxi}.

^{xxi} SOMACYL, entidad pública instrumental de naturaleza mercantil de la Junta de Castilla y León, tiene actualmente en funcionamiento 17 redes de calor con biomasa (astilla forestal) en Castilla y León, que han supuesto una inversión de 47 millones €. En conjunto ofrecen 69 MW de potencia renovable instalada. Tiene previsto llevar a cabo en los próximos años 12 nuevos proyectos de redes de calor con biomasa. El objetivo es alcanzar en 2030 una potencia renovable instalada de 239 MW. Su patrimonio procedente de subvenciones, donaciones y legados recibidos asciende a 178 millones € y financia sus inversiones con préstamos del Banco Europeo de Inversiones, Banco del Consejo de Europa y banca nacional, así como con ayudas del FEDER y Fondos Next Generation.



PRODUCCIÓN ENERGÉTICA

INCREMENTO ANUAL ESTADO ESPAÑOL

+9%

BIOMASA FORESTAL

+12%

BIOMASA PRIMARIA FORESTAL

-23%

BIOMASA AGRÍCOLA

Las redes de calor, cuando están vinculadas a redes locales de distritos o barrios y con una planificación contenida complementada con energía solar térmica y/o aerotermia, son un instrumento que ofrece una alternativa a considerar en el proceso de descarbonización de las ciudades. No obstante, se debe prevenir que la potencia instalada supere los límites biofísicos de la disponibilidad de biomasa forestal en el contexto de cercanía dentro de la misma lógica que se establece para las centrales energéticas y la industria, o se generarán las mismas amenazas para los ecosistemas forestales. Además, la contaminación atmosférica asociada a la combustión de biomasa dentro de los entornos urbanos es un factor a tener en consideración por los riesgos que entrañan para las personas y la fauna silvestre urbana. Aun así, el uso de recursos de la biomasa para la producción de energía térmica es una opción más adecuada que la generación de electricidad.

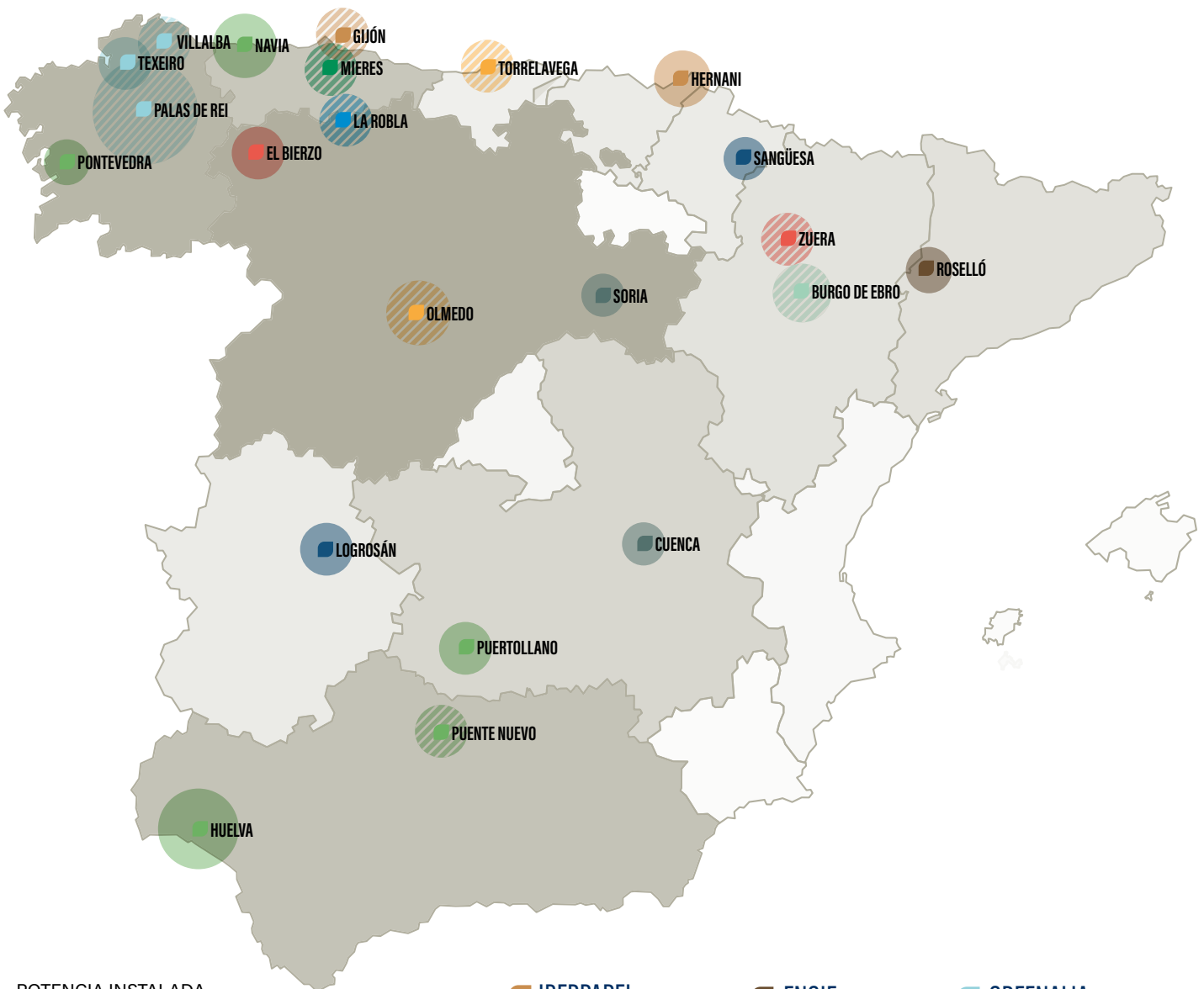
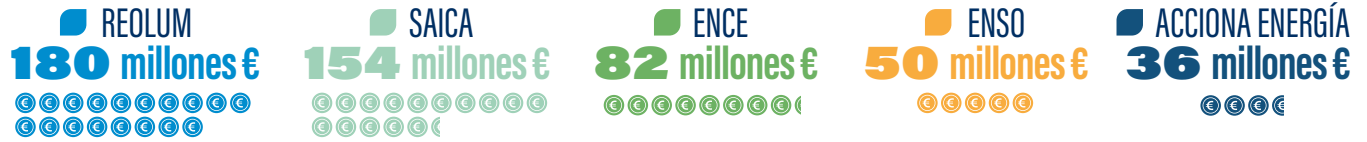
En la actualidad, existen multitud de centrales en desarrollo o en proyecto que planifican usar total o parcialmente biomasa forestal como fuente de energía eléctrica, suponiendo una grave amenaza para muchos territorios. La situación es preocupante sobre todo en el norte peninsular.

Tan sólo la potencia que se prevé instalar en Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León y Aragón en los próximos años supone un incremento del 75% respecto a la potencia instalada de todo el país.

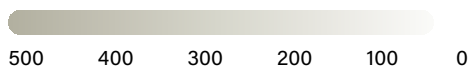
Hay muchos intereses económicos detrás por parte de grandes corporaciones como **ENSO**, que planea duplicar su capacidad instalada en los próximos años, alcanzando los 400 MW, gracias a proyectos como la planta de Solvay en Torrelavega o la de Olmedo en Valladolid, **Forestalia**, que va a duplicarla con el desarrollo de la central de Zuera en Zaragoza, o **Greenalia** con dos plantas en Asturias. Muchos de estos proyectos se han apoyado en subvenciones públicas para asegurar su viabilidad financiera.



PLANTAS DE BIOMASA (>30 MW)
SUBVENCIONES RECIBIDAS EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS POR LAS EMPRESAS QUE LAS OPERAN



POTENCIA INSTALADA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (MW)





08.5 REGULANDO LA COMBUSTIÓN DE BIOMASA

La normativa que regula la generación de energía a partir de biomasa viene incluida en la **Directiva Europea para la promoción de la energía procedente de fuentes renovables**¹²⁶. En origen no se incluía la biomasa como fuente de energía renovable, pero en la revisión adoptada en 2018 (RED II) se introdujeron criterios para establecer condiciones ambientales para la subvención de la biomasa leñosa. Esos criterios han sido revisados en 2023 (RED III) para reforzar el principio de uso en cascada y los criterios ambientales. Dicha revisión fue aprobada, a pesar de una gran oposición parlamentaria que reclamaba poner fin de forma absoluta al apoyo gubernamental a esta fuente de energía.

Lo cierto es que la nueva Directiva contiene novedades de mucha importancia para el control de las subvenciones a la biomasa forestal, que deben concederse bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos¹²⁷:

- Impide a los Estados miembros ayudar económicamente a las instalaciones de biomasa exclusivamente eléctricas que utilicen combustible forestal.
- Endurece las condiciones de acceso a estas ayudas según la materia prima utilizada, excluyendo la quema de tocones y raíces. Esto es de especial relevancia para la biodiversidad y la resiliencia y regeneración de ecosistemas forestales.
- Excluye la biomasa procedente de las denominadas «zonas prohibidas de paso», que son un listado de ecosistemas ricos en biodiversidad, como bosques primarios y brezales.

- Indica unos criterios de aprovechamiento sostenible con el objetivo de evitar grandes cortas y retener madera muerta. De este modo se preserva el ciclo de los nutrientes y la transferencia de carbono de los árboles a las reservas del suelo.
- Vincula la producción de biomasa forestal a los objetivos del Reglamento UTCUTS para garantizar que las emisiones de CO₂ no superen las absorciones^{xxii}.

Los Estados miembros deben ahora adoptar su normativa nacional a esta Directiva. Con este objetivo, el Estado español, en marzo de 2025, sometió a información pública la **modificación del Real Decreto 376/2022** por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa. Dicho documento, que aún no ha sido aprobado, **contiene alarmantes debilidades a la hora de transponer la Directiva**. Indica que debe «evitarse» el aprovechamiento de tocones y raíces, en lugar de prohibirlo tajantemente como establece claramente la Directiva. Además, determina que se dará por válido el cumplimiento de la cláusula de aprovechamiento sostenible si se han concedido las autorizaciones o permisos que establece la **Ley 43/2003 de 21 de noviembre**, de Montes y su normativa de desarrollo nacional y autonómica, en lugar de incorporar esta nueva directriz a la legislación.

Un marco normativo fuerte es necesario para regular este sector, pero lo cierto es que no existe un control exhaustivo de las prácticas asociadas a la energía de biomasa. La forma de garantizar el cumplimiento de la Directiva de Renovables por parte de estas empresas es mediante esquemas voluntarios como el SURE, que son auditados por empresas «independientes».

El certificado SURE no exige a las empresas hacer pública la información sobre el origen de sus materias primas ni se las somete a un seguimiento cercano. Además, la credibilidad de SURE ha sido puesta en entredicho dado que el **director de Sostenibilidad de ENCE**, la mayor productora de energía derivada de la biomasa forestal en el Estado español, forma parte del Comité Técnico de SURE, y la **Asociación Española de Biomasa (AVEBIOM)**, representante comercial de la industria de la biomasa, es el socio nacional de SURE, generando claros conflictos de intereses¹²⁸.

08.6

EN LA DIANA: SUBVENCIONES A LA BIOENERGÍA DE ORIGEN FORESTAL

Las vías de financiación pública para el desarrollo de la bioenergía en el Estado español propuestas en la Estrategia Forestal Española 2050¹²⁹ incluyen líneas presupuestarias de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, Fondos europeos (FEADER), Programas de Desarrollo Rural, Fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021-2026) y del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

Se han identificado seis líneas de subvención directa concedidas en el año 2024 procedentes de fondos estatales. Todas ellas están orientadas a promover la transición energética para abandonar la dependencia de los combustibles

^{xxii} El Reglamento UTCUTS de la UE define los objetivos de sumidero de carbono para los Estados miembros. Muchos Estados miembros tienden a subestimar la repercusión que tiene la expansión de la extracción de biomasa forestal de los bosques en sus sumideros de carbono. Para intentar contrarrestar esta peligrosa tendencia, la RED III establece que la producción de biomasa forestal de cada Estado miembro debe ser «coherente» con su objetivo de UTCUTS para 2030.

fósiles o la descarbonización industrial y, por tanto, impulsan todo tipo de modelos de producción de energía renovable, incluyendo la combustión de biomasa. **Además, existen numerosas subvenciones directas concedidas por las autonomías** para la instalación de calderas de biomasa o medidas para impulsar el desarrollo de la bioenergía. Finalmente, se señalan **dos subvenciones indirectas**, la rebaja del IVA desde el 21 % hasta el 10 % en los suministros del gas fósil, pellets, briquetas y leña y el Régimen Tributativo Específico para las energías renovables, que incluye la generación eléctrica a partir de biomasa.

Dentro de cada línea de subvención **se han categorizado todas las ayudas concedidas directa o indirectamente a apoyar la generación de energía a partir de biomasa forestal primaria como potencialmente dañinas para la biodiversidad**. Bajo el marco normativo actual, no adaptado a la Directiva RED III, y ante las carencias del borrador del Real Decreto en trámite para su trasposición, no se ofrecen las garantías suficientes para que el desarrollo de un modelo energético renovable que incluya la bioenergía sea respetuoso con la biodiversidad y los ecosistemas.

Favorecer con dinero público un sector energético con cuestionables impactos ambientales como los ya descritos impulsa un modelo basado en las energías renovables que favorece la transición energética sin tener en cuenta las interrelaciones entre la emergencia climática y la pérdida de biodiversidad, planteando soluciones que generan nuevos problemas que deben ser abordados de forma holística para hacer frente a la crisis ecológica.

Con este objetivo, **se han analizado en detalle los proyectos y beneficiarios de las ayudas para identificar en qué casos la subvención estaba asociada a proyectos energéticos de biomasa forestal**.

Se han excluido de este análisis aquellas subvenciones destinadas a biomasa agrícola para restringir el alcance de este estudio al sector forestal, pero cabe mencionar que la producción a partir de residuos procedentes de la agricultura también entraña riesgos para la biodiversidad, sobre todo cuando se trata de sistemas agroforestales o cultivos como el olivar, con dinámicas parecidas a las descritas para las superficies forestales. De hecho, la Comunidad autónoma que lidera este sector, Andalucía, lo hace en gran parte por el importante potencial que aporta el cultivo de olivar y sus industrias asociadas.

La subvención directa más sustanciosa corresponde a los 24 proyectos de la convocatoria de **ayudas a proyectos de actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera**, que se tratan de **Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)** dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). El alcance total de la subvención es de 176,3 millones €, de los cuales más de un tercio, **63,4 millones €, se destinan a proyectos vinculados a la biomasa forestal**. De esa porción casi todo va a manos de **ENSO ESCO** para la construcción de una nueva planta de cogeneración con biomasa en el complejo industrial químico de SOLVAY ubicado en Torrelavega (Cantabria) y otra en Olmedo (Valladolid). Esta misma línea de subvención es la que se denegó a Altri en 2025, que contaba con haber recibido 30 millones € provenientes de esta subvención para costear la construcción de su factoría de celulosa en Lugo.

Dentro del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)** también se han identificado dos líneas de subvención, los Programas de Incentivos a proyectos de redes de calor y frío que utilicen fuentes de energía renovable (RenoRed) y el Programa de Incentivos para proyectos de producción de elec-

tricidad y calor a partir de energías renovables en sustitución de producción a partir de combustibles fósiles (RenoCogen).

RenoRed derivó 28,8 millones € para la instalación de centrales de biomasa y la extensión de las redes de distribución de calor, con un incremento de potencia instalada de 257 MW. No se trata de la subvención con peor impacto, ya que ofrece un mayor reparto de las ayudas, destinadas exclusivamente a la generación de energía térmica, y beneficiando principalmente a organismos públicos de la administración municipal.

El Programa RenoCogen, financiado con 150 millones de euros de los fondos NextGenerationEU, **dirigió 16,7 millones € en 2024 a nuevas plantas de biomasa** en Ourense, Coruña y Valladolid, siendo esta última la misma planta de Olmedo impulsada por ENSO ESCO subvencionada por el PERTE. Se debe apuntar que, aunque las concesiones estaban orientadas a la instalación de calderas térmicas, plantas como la de Olmedo son, en realidad, centrales de cogeneración.

Se han incorporado a las subvenciones identificadas las compensaciones para consumidores electrointensivos y las de costes indirectos para la industria expuesta a un riesgo significativo de fuga de carbono por costes de emisiones indirectas de CO₂. La primera está dirigida a empresas con un alto consumo de electricidad, con el objetivo de mitigar el impacto de los costes energéticos en su competitividad, especialmente en sectores expuestos al comercio internacional. La segunda ofrece ayudas económicas destinadas a empresas de sectores expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono». Este riesgo se produce cuando los competidores de terceros países no tienen los mismos costes de CO₂ en los precios de la electricidad y la empresa española no puede trasladar esos costes a los precios del producto sin perder cuota de mercado. El objetivo es evitar que estas empresas pierdan competitividad debido a los costes asociados a las emisiones indirectas de CO₂.

La razón de su inclusión es que se ha identificado un porcentaje significativo de estas ayudas destinadas a industrias con producción energética de biomasa forestal para su autoabastecimiento como parte de sus procesos de descarbonización. Esto está relacionado con la propia concesión de las ayudas, ya que las bases para su adjudicación indican la obligación de los beneficiarios de invertir gran parte de la subvención en dichos proyectos de descarbonización, por lo que potencialmente se está subvencionando la biomasa forestal, principalmente en la industria papelera, que tiene una alta representación en el listado de beneficiarios. En conjunto suman **22,4 millones € de subvenciones para industrias dependientes de producción energética a partir de biomasa forestal**.

Las ayudas autonómicas no se han analizado en profundidad dada su diversidad y la dificultad en encontrar una información completa.

En el ámbito de las ayudas indirectas, la inclusión de la biomasa en el Régimen Retributivo Específico supone el mayor beneficio económico para este sector.

Mediante este sistema se garantiza una remuneración adicional a las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables, cogeneración y residuos, además de los ingresos obtenidos por la venta de electricidad en el mercado. Este régimen busca cubrir los mayores costes de producción de estas tecnologías y permitirles competir en igualdad de condiciones con otras tecnologías más maduras. La aportación a la energía con origen en la biomasa es menor comparada con otras renovables, pero en 2024 alcanzó los 230 millones €¹³⁰. Los datos publicados no hacen distinción entre el origen de la biomasa utilizada, pero

SUBVENCIONES A LA BIOENERGÍA

ESTADO ESPAÑOL 2024

ESTRUCTURALES

107,9 millones €
RÉGIMEN RETRIBUTIVO ESPECÍFICO

21 millones €

COMPENSACIÓN DE COSTES DE EMISIONES INDIRECTAS DE CO₂

1,8 millones €

COMPENSACIÓN A LOS CONSUMIDORES ELECTROINTENSIVOS

EXTRAORDINARIAS

63,4 millones €

PERTE
DESCARBONIZACIÓN INDUSTRIAL

39,2 millones €

IVA REDUCIDO A PELLETS,
BRIQUETAS Y LEÑA

28,8 millones €

PRTR RENORED

16,7 millones €

PRTR RENOCOGEN

278,8 millones €

ENCE
ENGIE
Greenalia
ACCIONA
ENSO

199 millones €
DE DINERO PÚBLICO EN FORMA
DE AYUDAS DIRECTAS DURANTE
LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS.

habida cuenta de que la última Estadística Anual de Biomasa determinaba que el 46,9% de la producción energética de este tipo tenía su origen en la biomasa forestal primaria, se estima una cuantía de **108 millones € como subvención potencialmente dañina para la biodiversidad** en el alcance de este estudio.

Especialmente problemático es el hecho de que el 70% de la potencia instalada eléctrica o de cogeneración para combustión de biomasa forestal se corresponde a grandes plantas con una potencia mayor de 30 MW, que dependen del Régimen Retributivo Específico para garantizar su solvencia económica. Las necesidades de aporte de madera para mantener en funcionamiento dichas instalaciones tienen un impacto territorial altísimo, que incluso trasciende sus entornos locales. Una caldera de 30 MW podría necesitar hasta 100.000 toneladas de madera al año. Este nivel de consumo agota los recursos disponibles en su área cercana, y se alimenta gracias al transporte y mercantilización de los recursos de otros territorios, incrementando el impacto ambiental.

Por último, Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía para la **reducción temporal del IVA aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles**, gravando con un 5 % los suministros del gas fósil, pellets, briquetas y leña. Se trata de una subvención extraordinaria que se extendió en 2023, para luego situarse en un 10% hasta la caducidad de la medida en junio de 2024. Las estufas de pellets pueden producir cantidades considerables de carbono negro¹³¹, con considerables efectos negativos para la naturaleza y la salud humana^{xxiii}. A partir de una estimación en base a los datos publicados por AVEBIOM sobre las ventas estatales de pellets, se calcula que esto podría haber supuesto una **subvención indirecta en forma de recaudación no obtenida de 43 millones €**.

En total, **se estima que en 2024 el sector bioenergético vinculado a la combustión de biomasa forestal recibió subvenciones que alcanzan los 282 millones €**. Muchas de estas vías de distribución de dinero público siguen vigentes, vinculadas a la transición energética, y deben revisarse para asegurar la conservación de la naturaleza y sus ecosistemas. Las mayores beneficiarias de este modelo financiero son las grandes corporaciones energéticas. Cinco de las empresas con mayor responsabilidad en el desarrollo de la bioenergía forestal, **ENCE, ENGIE, Greenalia, Acciona y ENSO recibieron más de 199 millones € de dinero público** en forma de ayudas directas durante los últimos cinco años.

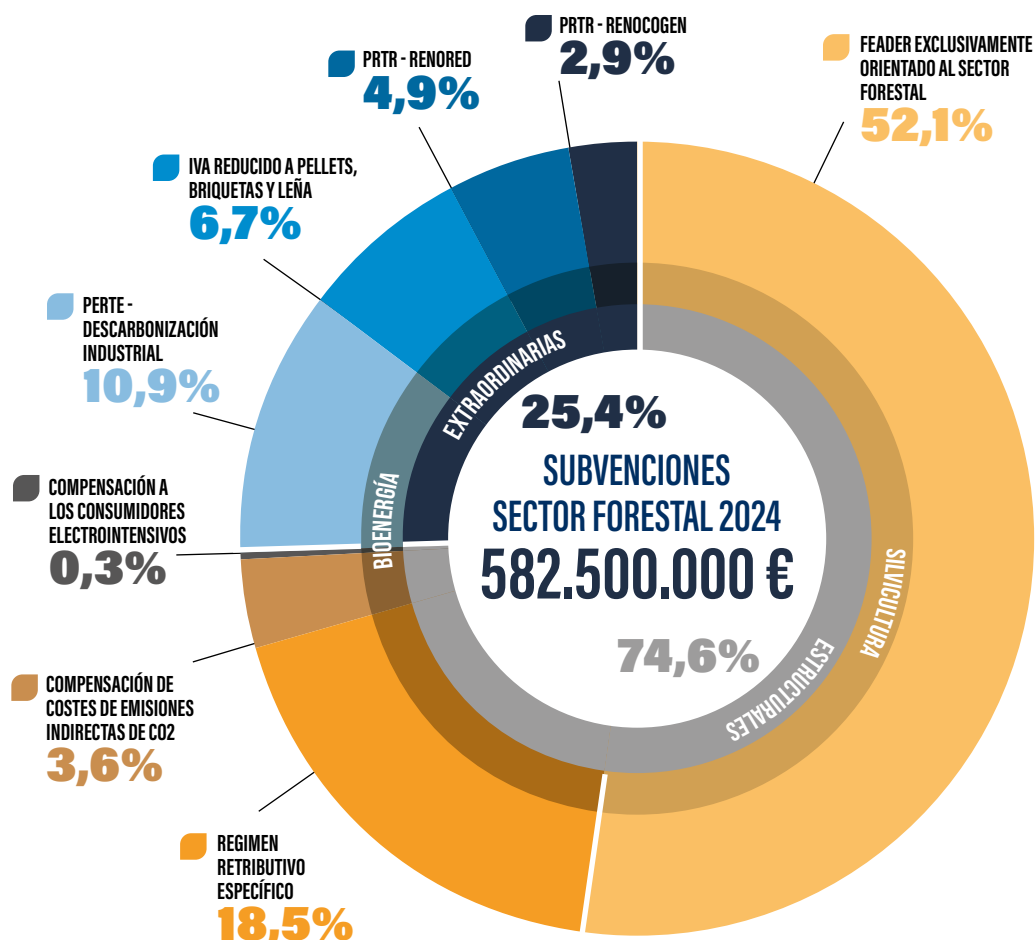
08.7 RESULTADOS

En consonancia con el análisis realizado en el capítulo de la PAC, que apuesta por una reforma de su estructura para alinearla de forma efectiva con los objetivos de conservación de la naturaleza, la mayoría de las **ayudas del FEADER exclusivamente orientadas al sector forestal** se han clasificado como *dañinas o potencialmente dañinas* para la biodiversidad. **Una estimación de las ayudas concedidas en el 2024 sugiere que tienen un alcance de 303,7 millones €, cubriendo el 52% de las subvenciones identificadas.** En el contexto actual el debate social y político acerca de qué modelo de gestión forestal debe asumirse para afrontar las nefastas consecuencias que la crisis ecológica está suponiendo para nuestros bosques, reflexionar sobre cómo transformar el sistema de subvenciones para poner en primera línea de batalla la supervivencia de los ecosistemas es uno de los grandes retos que la sociedad debe abordar de forma responsable y ambiciosa.

^{xxiii} El carbono negro contribuye al cambio climático al calentar la atmósfera y depositarse sobre el hielo y la nieve. Esto oscurece la superficie y aumenta el deshielo de la nieve y el hielo (el carbono negro tiene una vida útil en la atmósfera que permite que las emisiones europeas lleguen al Ártico).

En comparación, las **ayudas a la bioenergía** alcanzan el 48% del total. De dichas ayudas, las subvenciones estructurales suman 130,7 millones €. La inclusión de la producción de energía a partir de biomasa en el Régimen retributivo específico supone el mayor desvío de dinero público a actividades que impulsan la generación de energía eléctrica a partir de la combustión de biomasa forestal. Su exclusión como medida para frenar un modelo energético cuyo papel en la transición energética debe reducirse a contextos locales o controlados debe ser una prioridad.

En relación a las **ayudas extraordinarias al sector forestal**, todas vinculadas a la bioenergía, y que suman en total un 25% de las ayudas identificadas en 2024, cabe destacar que el IVA reducido a pellets, briquetas y leña ya no está vigente. Sin embargo, la presión ejercida por asociaciones sectoriales como AVEBIOM y APROPELLETS para recuperar esta subvención indirecta debe ser vigilada para evitar que el lobby empresarial influya políticamente y acabe reactivándose. El resto de ayudas extraordinarias, vinculadas a los fondos Next Generation EU, se corresponden a convocatorias específicas enmarcadas en anualidades concretas. No obstante, esto no impide que nuevas convocatorias de estas ayudas, o de otras vinculadas a la promoción de la utilización de la biomasa forestal con fines energéticos, sigan lanzándose desde las instituciones públicas. Para que esto sea admisible, el marco normativo debe reforzarse, y dichas ayudas deben otorgarse a proyectos cuyo modelo de generación y consumo de material demuestre tener un impacto nulo en la biodiversidad.



Caminar hacia un modelo de transición energética que aborde todos los factores que componen la crisis ecológica, con una apuesta fuerte por el decrecimiento, la conservación de la biodiversidad y la mitigación de la emergencia climática, requiere de una gran apuesta financiera pública que debe concentrarse en otras fuentes de energías renovables.

08.8 MIRANDO AL FUTURO

Tras la debacle causado por la ola de incendios forestales del verano de 2025, se ha puesto en el centro de la discusión pública el impulso de la gestión forestal sostenible como herramienta para el mantenimiento de las masas forestales como medida de prevención. Ante esta narrativa, se debe vigilar de forma incisiva que no se instrumentalice esta situación para impulsar un modelo extractivista del aprovechamiento forestal que perpetue las desigualdades económicas del mundo rural y se escude en la eliminación de biomasa con motivos ambientales para favorecer los intereses económicos de grandes corporaciones ligadas al sector forestal. Al contrario, se debe revisar el esqueleto financiero del sistema de subvenciones públicas para que los fondos disponibles se utilicen para mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales en combinación con medidas de restauración ecológica que mejoren la resiliencia de nuestros bosques ante futuras emergencias.

No son pocas las voces que están reclamando un impulso de la bioenergía a partir de esta premisa, proponiendo la movilización de millones de toneladas de biomasa forestal anualmente para reducir de forma significativa el número y la intensidad de incendios. **En el escenario actual previsto, con proyectos en desarrollo que incrementan la potencia instalada en 1.100 MW, el doble de la existente, es necesario un control exhaustivo de esta tendencia.** Reforzar la aplicación de la Directiva de Renovables en el Estado español en relación al consumo de biomasa, un seguimiento férreo y monitorización de los proyectos impulsados y en funcionamiento y no favorecer la generación de electricidad a partir de combustión de biomasa forestal primaria son responsabilidades que han de ser asumidas por la administración pública.

La quema de biomasa forestal sin un control efectivo no sólo compromete la integridad ecológica de los hábitats forestales, también puede contribuir de forma muy negativa a la contaminación atmosférica e impacta en la salud de las personas y los ecosistemas.

08.9

HISTORIAS PARA NO DORMIR: ENCE Y EL EUCALIPTO



El Estado español se encuentra entre los principales productores de pulpa de celulosa de Europa y el principal responsable de esto es una única empresa: **ENCE**. Los vínculos entre la industria papelera y la generación de energía a partir de la biomasa son evidentes. Las dos fábricas de ENCE en **Galicia (Pontevedra)** y **Asturias (Navia)** cuentan con plantas de cogeneración a partir de la combustión de biomasa leñosa y calderas de recuperación que queman licor negro. Juntas alcanzan una potencia instalada de 112 MW. La fuente de energía utilizada no es sólo la corteza residual del proceso de elaboración de la pasta, sino también la biomasa leñosa primaria. ENCE opera otras ocho centrales eléctricas de biomasa no asociadas a fábricas, tres de ellas en Huelva, con una capacidad eléctrica combinada de 266 MW, dirigidas por **Magnon Renewable Energy**, filial de ENCE. Como resultado, **ENCE posee más del 60% de la capacidad eléctrica instalada del territorio estatal**. En términos de subvenciones públicas, **ENCE ha recibido 82 millones € de ayudas directas en los últimos cinco años**.

El negocio de ENCE está íntimamente ligado al eucalipto. Su atractivo para la industria forestal debido a su rápido crecimiento y los múltiples usos de su madera lo han convertido en un paradigma de modificación de hábitats como causa del aprovechamiento silvícola. **ENCE es el principal gestor forestal privado de España, gestionando cerca de 70.000 hectáreas de superficie forestal principalmente en Andalucía, Galicia, Asturias y Cantabria**. La mayor parte de los montes gestionados son propiedad de Ence, pero la compañía también suscribe contratos de gestión con propietarios particulares, comunidades de montes vecinales o ayuntamientos. Magnon, además, vende biomasa a clientes que lo necesiten para descarbonizar sus operaciones.

ENCE no sólo gestiona y comercia eucalipto. También lo mejora genéticamente, investigando para diversificar los clones, especies o híbridos maderables que le permitan aumentar la productividad y mejorar la

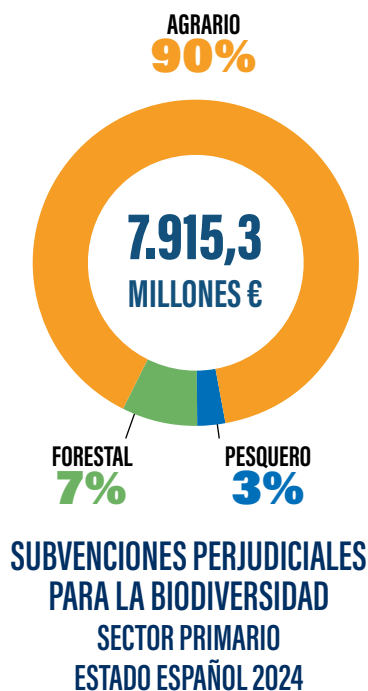
resiliencia al cambio climático. Cambio climático que para ENCE, por cierto, es una oportunidad, ya que como dicen en su Informe de Sostenibilidad Anual «la mejor adaptación de la especie de eucalipto *E. Globulus* a zonas donde hoy la temperatura es demasiado baja para su desarrollo, permitirá aumentar la productividad de las plantaciones».

Las consecuencias son catastróficas para la biodiversidad. Las plantaciones de eucalipto modifican las características del suelo y afectan a las poblaciones de hongos, líquenes, plantas herbáceas, anfibios, aves e invertebrados acuáticos, además de alterar procesos ecosistémicos clave como la descomposición de hojarasca¹³². **Las evidencias científicas sobre su carácter invasor y su capacidad transformadora del medio natural han llevado a una petición por parte del Comité Científico de Flora y Fauna Silvestre para su inclusión en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, que data de 2017¹³³.**

A pesar de que desde febrero de 2021 existe una moratoria en Galicia para las nuevas plantaciones de eucalipto, el eucalipto no ha dejado de extenderse en Galicia. El otro único territorio donde existe una moratoria similar es Bizkaia, desde el 2022. Ambas moratorias han sido prorrogadas hasta 2030, pero flexibilizando su aplicación en el caso de la Xunta de Galicia, con vistas a mejorar la productividad, lo que podría abrir la puerta a la regularización de numerosas plantaciones ilegales actuales.

Las estadísticas nacionales marcan que **un tercio de la superficie repoblada anual con fines productores se hace con eucalipto**. Ante el incremento de la demanda de madera vinculado a la industria, se debe contener la amenaza de la expansión del eucalipto, endureciendo el control de las plantaciones ilegales y reclamando la extensión de las moratorias a Asturias, Cantabria y resto del País Vasco, además de reforzar los programas de sustitución de esta especie por bosques diversos con especies autóctonas.

09 CONCLUSIONES



Las principales subvenciones al sector primario, donde se incluye el agrario, la pesca y la silvicultura, no cumplen en su totalidad los acuerdos internacionales suscritos por el Estado español en materia de protección de la biodiversidad. De hecho, según se ha analizado, **son más las ayudas y las cuantías destinadas a financiar con fondos públicos prácticas que son dañinas con la biodiversidad que las que las protegen.**

Sumando las ayudas analizadas, las subvenciones que son clasificables como perjudiciales para la biodiversidad, por ser amenaza directa o potencial, alcanzaron los 7.915,3 millones € en 2024.

Es importante recalcar que en este alcance se incluyen aquellas ayudas que son consideradas **eliminables** por su alto impacto negativo en la biodiversidad (ayudas a plaguicidas y fertilizantes, a la modernización de regadíos, exenciones fiscales para hidrocarburos, acuerdos de pesca con terceros países y ayudas al desarrollo de grandes centrales de energía a partir de biomasa forestal) como aquellas que debe ser **reformulados** para alinearlas con la conservación de la biodiversidad, como la PAC o el FEMPA, que presentan dentro de su esquema de subvenciones ayudas positivas, negativas y neutras.

El 87% de las subvenciones son ayudas directas, mientras que el 13% restante se corresponde a distintos tipos de exenciones fiscales para combustibles y tóxicos en la agricultura.

De cada 10€ de subvenciones perjudiciales para la biodiversidad, 9 € van a parar al sector agrario. La PAC representa de forma evidente la partida más grande de las identificadas.

El hecho de que las principales subvenciones de la PAC están asociadas a la superficie o cabezas de ganado perpetúa las crecientes desigualdades del sector agrario entre las grandes explotaciones y las más pequeñas. Este es uno de los principales retos a los que debe de enfrentarse la PAC en sus reformas futuras, la fuerte regresividad que la caracteriza y a la que todavía no ha conseguido encontrarle respuesta. Solo así conseguirá garantizar ese objetivo originario de garantizar una vida justa y digna para las personas que se dedican al sector agrario y forestal, expulsando a quienes buscan especular y obtener grandes rendimientos financieros.

Ahora bien, también se han podido encontrar algunos **casos ejemplificantes** de cómo las ayudas públicas pueden ir encaminadas hacia esa **transición ecosocial** que nuestro tiempo nos demanda. Dentro de estos residuales, pero esperanzadores, ejemplos se encuentra el **Programa Pleamar de la Fundación Biodiversidad** que financia proyectos enfocados a mejorar la biodiversidad en cooperación con el sector pesquero o las ayudas que financian los **Grupos de Acción Local Pesquero**, que tienen un gran potencial para promover la transición hacia una pesca de bajo impacto.

Si bien el **FEMPA** incluye criterios de ponderación ambientales en un amplio porcentaje de sus líneas de subvención, hasta que estos criterios no se conviertan en requisitos, no va a lograr adaptarse a los cambios profundos que exige el momento actual. **Las ayudas al gasoil, a los acuerdos con ter-**

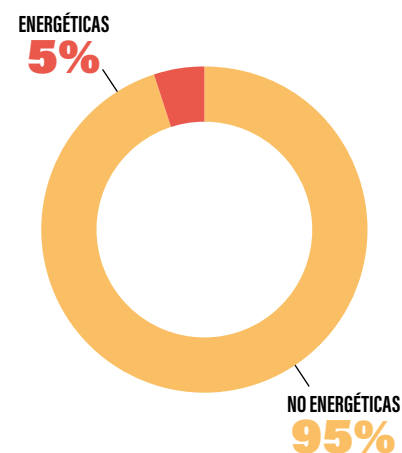
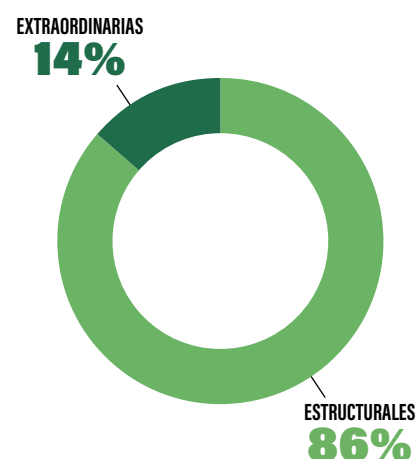
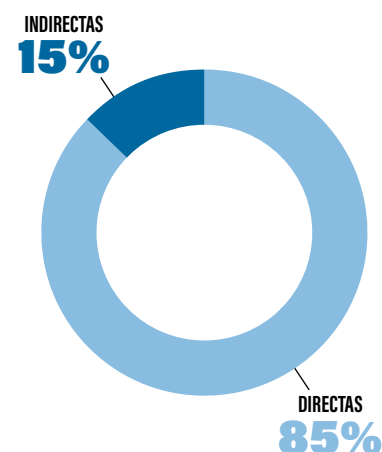
ceros países y a las grandes empresas comercializadoras y conserveras con flotas en países en desarrollo (incluyendo algunos donde puede existir pesca ilegal), siguen impulsando modelos tradicionales que no protegen los ecosistemas marinos y ya no responden a los desafíos del futuro. Innovar en el ámbito marítimo y pesquero no significa simplemente mantener la actividad como hasta ahora, sino apostar decididamente por la restauración y protección de los ecosistemas marinos, que son la base de toda la economía del mar, incluida la pesca.

Al mismo tiempo, es fundamental acompañar al sector pesquero en su transición hacia prácticas más sostenibles, de bajo impacto ambiental y hacia una economía local próspera dentro de los límites naturales. Resulta preocupante que, según lo dispuesto en el FEMPA, **el gasto en flotas de gran escala no está limitado a determinados tipos de inversión**, como la sustitución de motores a potencias legales que garanticen la reducción de las emisiones de CO₂ o técnicas y artes de pesca más selectivos. Esto hace que algunas pesquerías que están pescando por encima del límite de la sostenibilidad, o que utilizan técnicas destructivas para los fondos marinos, habiendo ya alternativas más sostenibles, sigan recibiendo fondos públicos.

A pesar de lo mencionado, tal y como se analizaba en el capítulo correspondiente, la estructura normativa del actual FEMPA presenta buenas garantías de aplicación de criterios de condicionalidad ambiental para reducir la sobrepesca y transitar hacia un modelo de gestión pesquera respetuoso con la biodiversidad, por lo que un **alto porcentaje de las subvenciones que se ramifican del FEMPA no presentan un daño significativo a la biodiversidad, y es un buen punto de partida para futuros modelos de financiación.**

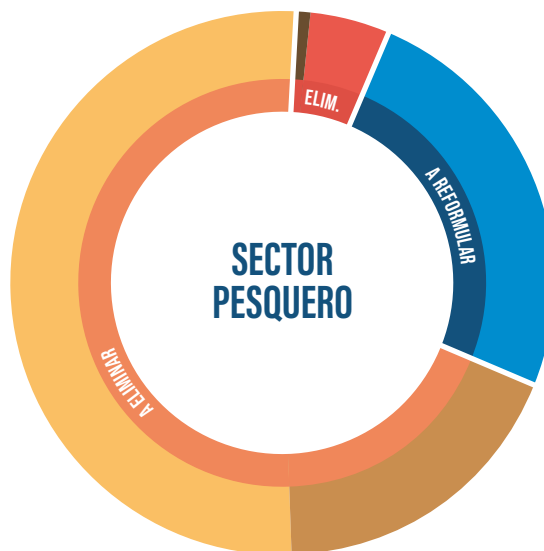
Se clasifican como subvenciones a eliminar las ayudas energéticas a combustibles o descarbonización industrial identificadas. En el análisis realizado, en cuanto ayudas a la adquisición de combustible, se ha señalado únicamente la exención fiscal para la pesca, aunque este principio es aplicable a cualquier ayuda, directa o indirecta, para combustible en el sector primario.

En relación a la descarbonización, no pedimos la eliminación de la línea de subvención, sino de la cantidad identificada, que es la destinada a la bioenergía forestal, que debería ser excluida del sistema de subvenciones públicas estatal para la descarbonización de la industria, apostando por otros modelos de renovables para la no dependencia de combustibles fósiles. En la práctica, estas subvenciones están beneficiando a grandes proyectos de centrales de biomasa. Las ayudas públicas para la instalación de calderas de biomasa deben apoyarse en otras vías de financiación, más locales, que beneficien a la pequeña industria con menos medios financieros para su puesta en funcionamiento. Esto traería mayores beneficios para el sostenimiento económico de poblaciones locales y un impacto ambiental más mitigado. Como matiz, en el caso de los mecanismos de compensación a la industria se propone la reformulación, no la eliminación, para la incorporación de garantías de que la descarbonización vinculada a las compensaciones realizadas esté alineada con la conservación de la biodiversidad.

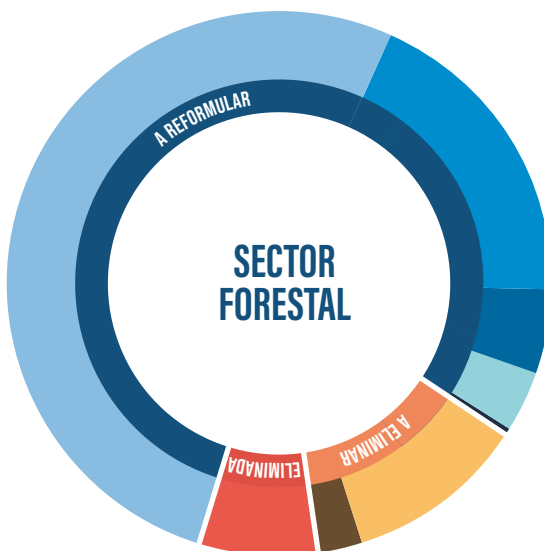




- PAC **5758,8** millones €
- PRTR MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS **167,5** millones €
- IVA REDUCIDO PARA PLAGUICIDAS Y FERTILIZANTES DEL 10% **430,7** millones €
- REDUCCIÓN DEL IRPF PARA FERTILIZANTES DEL 15% **465** millones €
- AYUDAS A FERTILIZANTES A RAÍZ DEL CONFLICTO ENTRE UCRAANIA Y RUSIA **292** millones €



- EXTRAORDINARIA AL CONSUMO DE GASÓLEO **1,7** millones €
- AYUDAS FEMPA A RAÍZ DEL CONFLICTO ENTRE UCRAANIA Y RUSIA **10,5** millones €
- FEMPA **54** millones €
- ACUERDOS CON TERCEROS PAÍSES **38,9** millones €
- EXENCIÓN DEL IMPUESTO POR HIDROCARBUROS **113,7** millones €



- FEADER EXCLUSIVAMENTE ORIENTADO AL SECTOR FORESTAL **303,7** millones €
- REGIMEN RETRIBUTIVO ESPECÍFICO **107,9** millones €
- PRTR - RENORED **28,8** millones €
- COMPENSACIÓN DE COSTES DE EMISIONES INDIRECTAS DE CO₂ **21** millones €
- COMPENSACIÓN A LOS CONSUMIDORES ELECTROINTENSIVOS **1,8** millones €
- PERTE - DESCARBONIZACIÓN INDUSTRIAL **63,4** millones €
- PRTR - RENOCOGEN **16,7** millones €
- IVA REDUCIDO A PELLETS, BRIQUETAS Y LEÑA **39,2** millones €



El resto de las ayudas energéticas a la bioenergía requieren reformulación. Es necesario limitar la potencia instalada por proyecto que se financia con estas vías de subvención, frenando el crecimiento exponencial de grandes centrales y beneficiando, en su lugar, a las redes de calor y frío de municipios pequeños y a centrales de producción más pequeñas y ajustadas a los límites biofísicos de los territorios donde se implantan.

Las ayudas energéticas representan tan sólo un 5% de las ayudas analizadas, puesto que se ha limitado al análisis a aquellas ayudas a los combustibles para el sector pesquero, y la generación de energía renovable vinculada al sector forestal. La cifra no es representativa del alcance de las subvenciones energéticas perjudiciales a la biodiversidad, puesto que no tiene en cuenta grandes sectores subvencionados como el sector de transporte y el energético, con impactos indirectos a la biodiversidad por su contribución al cambio climático y la obtención de combustible, o directos en el caso de energías renovables. En este último caso, las ayudas a la repotenciación eólica, por ejemplo, pueden generar problemas a la biodiversidad principalmente por el mayor tamaño de las nuevas turbinas, que ocupan más espacio aéreo y a veces se instalan en zonas sensibles. Esto puede aumentar el riesgo de colisiones para las aves y otros animales, así como el impacto en el paisaje. Otros ejemplos que merecerían un análisis más profundo son las ayudas a la bioenergía procedente de residuos del sector agrario y ganadero o la implantación de plantas fotovoltaicas en zonas de alto valor ecológico.

La eliminación total de todas las subvenciones a plaguicidas y fertilizantes es prioritaria, como paso previo al cumplimiento de la Meta 7 del MMBK, que obliga a reducir para 2030 los riesgos de contaminación y el impacto negativo de la contaminación de todas las fuentes, con especial énfasis en los plaguicidas y el exceso de nutrientes.

Un 14% de las subvenciones identificadas tienen carácter extraordinario. Gran parte de ellas ya no se conceden en la actualidad, pero aquellas del PRTR para la modernización de regadíos y el impulso de la bioenergía siguen vigentes. Todas se proponen para su eliminación (en el caso de la bioenergía, sólo aquellas para la biomasa forestal, que son las que se han cuantificado), con la excepción del programa Renored, donde se propone su reformulación para la exclusión de ayudas a la instalación de calderas de combustión superiores a 20 MW.

La suma subvencionada en el 2024 de las líneas propuestas para su eliminación asciende a 830,9 millones €. Reorientar esos fondos para la conservación de la biodiversidad ayudaría a reducir la brecha financiera una cuarta parte.

La **reformulación** del resto de líneas de subvención identificadas es clave para resolver la brecha financiera, incorporando acciones específicas subvencionadas dentro de su estructura que ayuden al cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Se trata de **6.276 millones €, 3 veces más que la inversión total anual en biodiversidad.**

10 PROPUESTAS

Para aumentar los recursos, la financiación y las inversiones para la conservación de la biodiversidad y la naturaleza es fundamental la internalización de las externalidades medioambientales (es decir, que quien contamine, o cause daños a la naturaleza, pague por ello) y la reforma de las subvenciones en todos los sectores que contribuyen a la pérdida de biodiversidad y al deterioro de la naturaleza. Para ello, **se necesita coordinación entre todos los niveles de gobierno, armonización de las políticas sectoriales, y un seguimiento del impacto y medidas redistributivas** para apoyar a todas las partes interesadas pertinentes, en particular a las poblaciones vulnerables, durante la transformación de los sectores económicos.

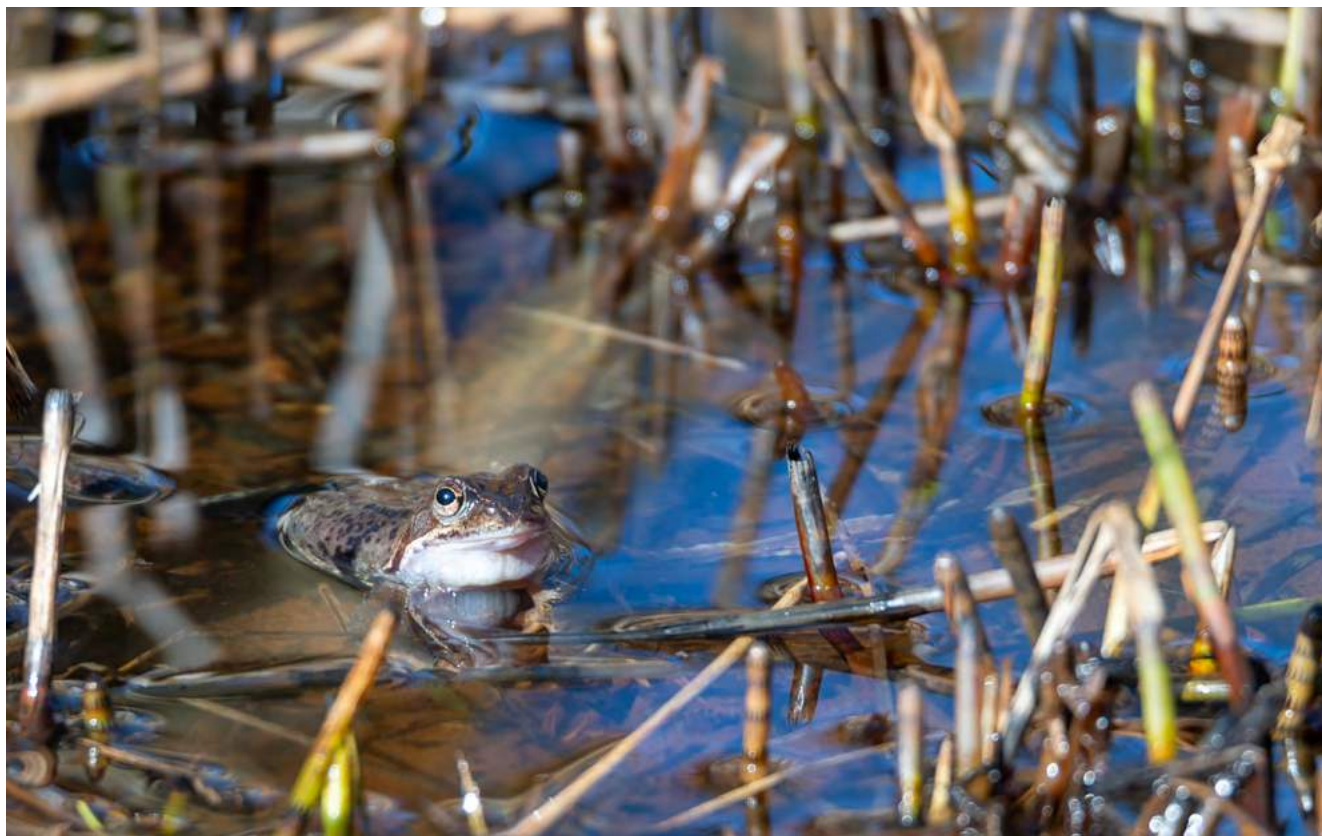
La contabilidad de los costes reales de las externalidades medioambientales e identificar a las entidades responsables garantizan que quien está detrás de la degradación medioambiental asuma los costes asociados. Reducir la evasión fiscal también podría generar importantes recursos financieros para iniciativas de sostenibilidad.

A nivel general, se diferencian cuatro líneas de acción clave:

- **Reformar las subvenciones en los sectores productivos.**
- **Implementar políticas redistributivas.**
- **Garantizar la coherencia de las políticas sectoriales, la acción coordinada de todos los niveles de gobierno y la contextualización.**
- **El seguimiento y la evaluación son palancas clave para llevar a cabo reformas significativas que protejan la naturaleza.**

Ecologistas en Acción propone que para lograr el cumplimiento de la Meta 18 del MMBKM y abordar de forma tajante la problemática de los incentivos perjudiciales para la biodiversidad, el Estado español debe:

- **Aunar la información ya recogida por diferentes instituciones de investigación y ONG** sobre subvenciones perjudiciales para la biodiversidad.
- **Crear una Comisión Interministerial** para definir una hoja de ruta urgente que elimine o modifique todas las subvenciones necesarias en los diferentes ministerios y otros organismos estatales.
- **Establecer un conjunto de criterios técnicos**, en aplicación y concreción de la guía de BIOFIN aplicada a la realidad institucional del Estado Español que establezca el procedimiento para identificar este tipo de subsidios. Someter dicho documento a información pública para recoger aportaciones antes de su aprobación. Incorporar en el alcance de la metodología subsidios directos e indirectos y los incentivos no económicos que favorecen la actividad de los sectores con mayor impacto negativo, estableciendo vínculos directos con la pérdida de biodiversidad.
- **Tramitar un proyecto de ley** que obligue a las administraciones públicas a identificar y cuantificar las subvenciones perjudiciales, los incentivos que favorecen el daño a la biodiversidad y las externalidades negativas asociadas a ellos y programar su reforma o desaparición para 2030 como máximo. La información obtenida debe ser sometida a información pública de forma clara y accesible.



- **Desarrollar un estudio para identificar de forma transversal las necesidades de financiación** de la conservación de la biodiversidad en España.

En relación a las conclusiones recogidas en el informe, se proponen las siguientes medidas enfocadas a la transformación del sector primario y las subvenciones que le benefician:

10.1 PROPUESTAS PARA EL SECTOR AGRARIO

- **Eliminación de las subvenciones a plaguicidas y fertilizantes.**
 - **Exclusión** de los plaguicidas, herbicidas y fertilizantes del **tipo impositivo reducido** para bienes utilizados en actividades agrícolas, ganaderas y forestales.
 - Ante posibles situaciones de inestabilidad en el mercado, **no ofrecer en el futuro ayudas directas o exenciones fiscales** a estos productos.
 - **Creación de incentivos fiscales y líneas de subvención para ayudar al sector agrario a cumplir con el objetivo de reducción** en un 50% del riesgo y el uso de pesticidas químicos y en un 50% del uso de los pesticidas más peligrosos, ampliando la medida también a otros herbicidas y biocidas de reciente introducción en el mercado, fomentando la aplicación de la **Gestión Integrada de Plagas** mediante inversión en conocimiento y en programas de innovación y transición. Desarrollar medidas de corte similar para cumplir el objetivo de prevenir en un 50% la pérdida de nutrientes para 2030 y transitar hacia un modelo no dependiente de fertilizantes nitrogenados.

- **Abordar una reforma de la PAC y la distribución de sus fondos en el territorio estatal.**
 - **Fijar topes para la ayuda por hectárea** para el apoyo degradativo a la renta basado en la superficie y vincular el pago de subsidios al rendimiento medioambiental de las explotaciones agrícolas, controlado **mediante indicadores de impacto basados** en los objetivos políticos de la UE (por ejemplo, porcentaje de superficie agrícola que se está restaurando o se ha restaurado recientemente de conformidad con los artículos 4, 10 y 11 del Reglamento (UE) n.º 2024/1991 (Ley de restauración de la naturaleza).
 - **Reformar los pagos directos de la PAC** para priorizar sistemas de bajo impacto, redirigiendo el pago básico a la renta y el pago redistributivo **hacia pequeñas y medianas explotaciones con prácticas agroecológicas.**
 - **Garantizar que el gasto anual destinado a los objetivos medioambientales y climáticos** (acciones agroambientales y climáticas) se consigne específicamente para este fin y aumente sustancialmente cada año, tal y como recomienda el Diálogo Estratégico sobre el Futuro de la Agricultura de la UE, **pasando del 32 % actual a alcanzar al menos el 50 % al final del actual período de la PAC.** Este presupuesto restringido debe proporcionar financiación suficiente para la nueva herramienta de acciones agroambientales y climáticas destinada a apoyar la transición a nivel de las explotaciones agrícolas, ya que solo puede ser eficaz si se financia adecuadamente y se basa en planes de transición bien diseñados.
 - **Condicionidad ambiental reforzada y medible en todas las ayudas.** Incremento de la dotación de los ecorregímenes, así como las condiciones para su concesión.



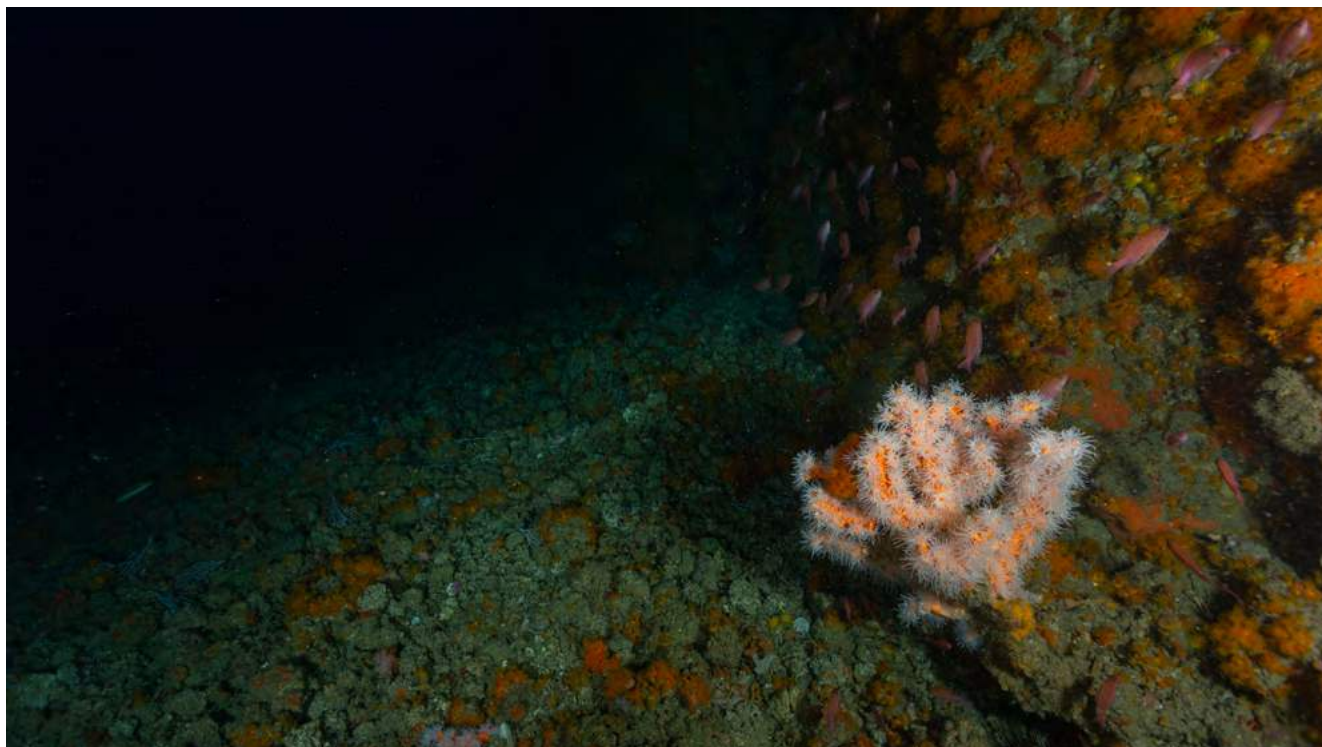


- **Aumento de los requisitos para elevar los impactos positivos en la biodiversidad.** Algunos ejemplos son: exigir una mayor proporción de zonas no productivas y de islas de biodiversidad, ampliar la lista de pesticidas prohibidos, períodos más largos de cubiertas del suelo, cultivos intercalados y fomentar rotaciones de cultivos más exigentes y obligatorias. Garantizar que estas medidas para la transición ecológica cuenten con el respaldo de servicios de asesoramiento público continuos y de alta calidad para las explotaciones agrícolas.
- **Incremento de los pagos directos para incentivar la adopción de prácticas ambiciosas que van más allá del mero cumplimiento,** adaptando las tasas de pago para hacer frente a los retos regionales y a los distintos tamaños de las explotaciones. Por ejemplo, incentivos más elevados para las zonas propensas a la erosión y apoyo específico a las explotaciones más pequeñas. En este sentido, es necesario reforzar la infraestructura agroecológica de las explotaciones agrícolas, como setos, grupos de árboles, estanques y superficies favorables a los polinizadores, con el fin de mejorar los servicios ecosistémicos y aumentar la resiliencia general de los sistemas agrícolas frente a las presiones climáticas y medioambientales.
- **Introducir compromisos a largo plazo y pagos plurianuales escalonados,** en lugar de anuales como se establece en la actualidad.
- Condicionar las ayudas a infraestructuras agrarias a la **elaboración de planes de reducción de emisiones y residuos.**
- **Aprovechar el potencial del segundo pilar de la PAC (FEADER)** como cadena de subvención alineada con la conservación de la biodiversidad, incrementando su dotación y facilitando su concesión, en detrimento de las ayudas directas del primer pilar, con una estructura normativa que refuerce su aplicación para la conservación de la naturaleza.

- **Eliminar las subvenciones a la modernización de los regadíos** y redirigir ese esfuerzo económico a financiar un **plan de reducción del regadío y conversión a cultivos de secano**, además de para apoyar técnicas agroecológicas de conservación del agua en el cultivo y proteger y conservar los regadíos históricos.
- **Supresión de exenciones y bonificaciones al gasóleo agrícola** sin condicionalidad ambiental, integrando el coste climático y de contaminación local.
- **Exclusión de ayudas a explotaciones con incumplimientos ambientales reiterados** (Directiva de Nitratos, Directiva Marco del Agua, bienestar animal, Red Natura 2000).
- **Fin de ayudas a la ganadería industrial intensiva** por su contribución desproporcionada de GEI, contaminación de aguas y suelos y pérdida de bienestar animal.
- **Implementar un plan integral de desarrollo de la agricultura ecológica**, con objetivos vinculantes y medidas económicas de apoyo y fomento a la transición de convencional a ecológico, a sistemas de comercialización directa, etc. Fijar un objetivo ambicioso de producción agraria ecológica para 2030, más allá del compromiso de la UE (p.ej. 35%), y un cambio del 100% del modelo en 2035.
- **Sistema de seguimiento y evaluación del impacto de las ayudas agrarias sobre biodiversidad** a través de la introducción de indicadores (p. ej., el índice de aves de tierras agrícolas y polinizadores, en consonancia con el **Reglamento sobre restauración de la naturaleza**, así como indicadores sobre la reducción del uso y la toxicidad de los plaguicidas e indicadores del balance bruto de nutrientes). **Coherencia interadministrativa y transparencia:** publicación accesible de beneficiarios y evaluación ambiental de subvenciones.

10.2 PROPUESTAS PARA EL SECTOR PESQUERO

- **Eliminación progresiva de las ayudas estructuralmente más perjudiciales:**
 - **Exención fiscal al gasoil**, que fomenta un mayor consumo de combustible y presión pesquera.
 - **Financiación de acuerdos con terceros países**, que pueden externalizar impactos ambientales y sociales a caladeros del Sur Global.
 - Cualquier tipo de apoyo a **empresas** comercializadoras, conserveras o de pesca **con historiales de pesca ilegal** o que operen **bajo banderas de conveniencia**.
- **Reorientación radical de las ayudas potencialmente dañinas:**
 - **Aumento del arqueo solo si garantiza una reducción neta equivalente** de la capacidad pesquera y se vincula a la instalación de motores de menor potencia que reduzcan emisiones de CO₂ en $\geq 30\%$.
 - Las **vedas temporales** no pueden ser una «tiritita» y deben **formar parte de planes científicos integrales** que incluyan reducción permanente del esfuerzo pesquero cuando sea necesario y/o transición a artes más selectivas y libres de impacto sobre el fondo para romper el ciclo de colapso y subsidio.



- Las **ayudas extraordinarias** (ej. crisis Ucrania-Rusia) **deben financiar la transición ecológica** en lugar de favorecer el status quo.
- **Acuicultura:** Redirección del apoyo público únicamente hacia **modelos extensivos** y verdaderamente sostenibles.
- **Transformación de las ayudas neutras o potencialmente beneficiosas mediante requisitos ambientales obligatorios:**
 - La **modernización** de lonjas e infraestructuras debe exigir planes demostrables de **reducción de huella de carbono y residuos**.
 - Los planes de **comercialización** de OPP deben promover la **sostenibilidad como condición obligatoria**.
 - **Innovación e I+D:** exclusión de proyectos que no son compatibles con la sostenibilidad o el bienestar animal (ej. crianza en cautividad del pulpo) y priorización de tecnologías que reduzcan verdaderamente el impacto ambiental.
- **Amplificación significativa de las ayudas claramente beneficiosas (actualmente solo 7,6%):**
 - **Programa PLEAMAR:** Su presupuesto total de una década es cuatro veces menor que las subvenciones dañinas de un solo año.
 - **Grupos de Acción Local (GALP):** Refuerzo y expansión para que impulsen proyectos de pesca de bajo impacto desde las comunidades costeras.
 - **Restauración marina:** Priorización de la restauración pasiva y controles estrictos para evitar el «greenwashing».
- **Publicación de informes anuales y bases de datos actualizadas periódicamente en portal de transparencia propio del FEMPA,** donde se localicen las ayudas concedidas, órgano de concesión, bases de la convocatoria y destinatario. Incorporar **mecanismos de penalización económica** a aquellas administraciones autonómicas que no remitan la información en plazos concretos establecidos tras la publicación oficial de la concesión.



10.3 PROPUESTAS PARA EL SECTOR FORESTAL

- **Reformular el FEADER para priorizar la subvención de medidas que mejoren la biodiversidad forestal**
 - **Incremento de la dotación para medidas exclusivas para la gestión forestal**, especialmente para los compromisos medioambientales, climáticos y otros relacionados con la gestión.
 - Reintegrar los procesos económicos en las dinámicas naturales de los ecosistemas y combatir la despoblación y mejorar la economía de los colectivos más vulnerables, destinando **mayores recursos a proyectos y actuaciones relacionados con la educación ambiental, la restauración y la protección de la naturaleza y la silvicultura ecológica**. Dirigir estos fondos a proyectos cooperativos o administraciones públicas, restringiendo la acumulación de dinero público por grandes empresas o propietarios acaparadores de grandes superficies.
 - **Revisar el reglamento del PEPAC** para alinear el destino de las ayudas a medidas con un impacto positivo en la biodiversidad, priorizando:
 - **Mayor inversión en repoblaciones de tipo protector y en forestaciones de paisajes agrarios y reforestaciones de paisajes monoespecíficos**, priorizando la restauración pasiva, introduciendo mecanismos de sucesión ecológica y evitando el «greenwashing», para restaurar la estructura de las masas forestales incluyendo distintas edades así como aumentar la diversidad de las especies de flora

- Incluir **líneas de subvención específicas para la restauración ecológica de hábitats agrícolas y forestales**, como mecanismo de financiación para el cumplimiento del Reglamento de restauración de la naturaleza, vinculadas a indicadores obligatorios de sobre la base del índice de aves forestales comunes, la madera muerta en pie y caída, la proporción de bosques no coetáneos, la conectividad forestal, la proporción de bosques dominados por especies arbóreas autóctonas y la diversidad de especies arbóreas.
 - Mayores restricciones para las subvenciones a repoblaciones de especies de crecimiento rápido de turno corto, con **prohibición expresa del eucalipto**.
 - Vincular la obtención de ayudas para los compromisos forestales de gestión y mantenimiento a medidas de **gestión forestal reguladas y restrictivas**. Los desbroces, clareos, podas y talas deben realizarse bajo estrictos criterios ecológicos que garanticen la conectividad y refugio de especies.
 - **Limitar las concesiones a la silvicultura productiva a prácticas de gestión forestal no intensiva**, reforzando y ampliando la condicionalidad para la obtención de las ayudas (Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales - BCAM), especialmente la prohibición de cortar setos y árboles durante la temporada de cría y reproducción (BCAM 8.3).
- **Reforzar el seguimiento y control** de las medidas ejecutadas al amparo de las ayudas concedidas para asegurar el cumplimiento de las restricciones establecidas.
- **Incrementar la inversión en prevención de incendios**, muy inferior a la inversión en extinción, no sólo a través de subvenciones sino con inversión pública directa. Las actuaciones promovidas deben responder a estrictos criterios ecológicos.
 - **Excluir la producción energética a partir de biomasa forestal del Régimen Retributivo Específico** para las renovables para centrales eléctricas o de cogeneración con una **potencia instalada mayor de 30 MW**.
 - **Regular la no concesión de ayudas públicas, directas o redirigidas, para la descarbonización de la industria destinadas al desarrollo y gestión de centrales de producción eléctrica (exclusiva o de cogeneración) a partir de biomasa forestal.**
 - **Reforzar la aplicación de la Directiva de Energía Renovable** en el ámbito estatal mediante la aprobación del Real Decreto incluyendo la exclusión tajante de tocones y raíces de las materias primas elegibles para beneficiarse de las subvenciones a las energías renovables, excluyendo de la aplicación de los criterios de sostenibilidad y reducción de GEI únicamente a las instalaciones de potencia térmica inferior a 1 MW y asegurando todos los requisitos de la cláusula de aprovechamiento sostenible con referencias concretas a la legislación española.
 - **Mejorar el seguimiento y control de las centrales energéticas y calderas de biomasa en funcionamiento** mediante auditorías públicas que se publiquen y sean accesibles para la sociedad civil.
 - **Publicación de un inventario de consulta pública a través de portal de transparencia** con actualizaciones periódicas donde se reflejen las centrales de biomasa en funcionamiento o en tramitación. Debe incluir referencia a la potencia instalada, origen y cuantificación de la biomasa consumida, potencia generada, localización. Obligatoriedad a las empresas u organismos gestores de publicar en dicho portal los certificados SURE, u otros certificados expedidos, y las auditorías ejecutadas, enlazadas en el propio portal.

11

REFERENCIAS

- 1 BirdLife, Climate Action Network, European Environmental Bureau, Transport & Environment & WWF, 2025. *EU simplification explained - an FAQ*. Disponible en <https://eeb.org/wp-content/uploads/2025/09/EU-simplification-explained-an-FAQ.pdf>.
- 2 Ecologistas en Acción, 2025. *El nuevo marco financiero de la UE consolida los recortes salvajes en conservación de la naturaleza*. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/349761/el-nuevo-marco-financiero-de-la-ue-consolida-los-recortes-salvajes-en-conservacion-de-la-naturaleza/>.
- 3 Comisión Europea, 2025. *EU action on biodiversity financing*. Disponible en https://knowledge4policy.ec.europa.eu/biodiversity/eu-action-biodiversity-financing_en.
- 4 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2014. *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4 – Resumen y Conclusiones*. Montreal, 20 páginas. Disponible en <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/gbo4-summary-es.pdf>.
- 5 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2017. *Anexo IV: Informe de seguimiento del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv/informe-anual/seguimiento_pepnb_2017_anexo_iv_tcm30-484455.pdf.
- 6 Ecologistas en Acción, 2025. *Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal. Análisis de la coherencia entre ambas normativas*.
- 7 Hugh Bromley, 2024. *Biodiversity Finance Factbook Biodiversity COP16 Edition*. Disponible en https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/Biodiversity-Finance-Factbook_COP16.pdf
- 8 Foro Económico Mundial, 2020. *Incremento de los riesgos naturales: Por qué la crisis que está engullendo la naturaleza es importante para la empresa y la economía*. Disponible en https://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020_ES.pdf
- 9 IPBES, 2024. *Thematic Assessment Report on the Underlying Causes of Biodiversity Loss and the Determinants of Transformative Change and Options for Achieving the 2050 Vision for Biodiversity*. Disponible en <https://www.ipbes.net/transformative-change-assessment>
- 10 Comisión Europea, 2025. *Revisión de la aplicación de la política medioambiental 2025*.
- 11 WWF, 2024. *Can your money do better? Redirecting harmful subsidies to foster nature & climate resilience*. Disponible en <https://www.wwf.eu/?13738891/Can-your-money-do-better-Member-States-spend-billions-of-EU-funds-on-activities-that-harm-nature>
- 12 PNUD-BIOFIN, 2024. *La Naturaleza de los subsidios*. Disponible en https://www.biofin.org/sites/default/files/content/publications/The%20nature%20of%20subsidies%20%28Spanish%29_Web.pdf
- 13 Matthews, A. and K. Karousakis, 2022. *Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity: A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice*, OECD Environment Working Papers, No. 206, OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://doi.org/10.1787/3e9118d3-en>
- 14 Organización Mundial del Comercio, n.d. . *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*. Disponible en https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf
- 15 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011. *Decisión X/44 sobre Incentivos*. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/notifications/2011/ntf-2011-014-incentive-es.pdf>
- 16 WWF, 2024. *Can your money do better? Redirecting harmful subsidies to foster nature & climate resilience*. Disponible en <https://www.wwf.eu/?13738891/Can-your-money-do-better-Member-States-spend-billions-of-EU-funds-on-activities-that-harm-nature>
- 17 Greenpeace, 2025. *De subvenciones tóxicas a inversiones responsables*. Disponible en <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2025/03/SUBVENCIONES-TOXICAS-INFOME.pdf>
- 18 Concepción Cuevas, E. D., 2022. *Expansión urbana o cómo el suelo urbanizado se dispersa por el paisaje: Implicaciones para la conservación de la biodiversidad*. Ecosistemas, 31(1), 2165. <https://doi.org/10.7818/ECOS.2165>
- 19 Consejo de la Unión Europea, 2025. *Política Agraria Común*. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-common-agricultural-policy-explained/#:~:text=en%20la%20PAC-,Ayudas%20a%20agricultores%20y%20a%20las%20zonas%20rurales,el%2040%20%25%20de%20su%20presupuesto.>
- 20 Por Otra PAC, 2025. *La Coalición Por Otra PAC presenta sus propuestas para una PAC post 2027 justa y sostenible*. Disponible en <https://porotrapac.org/la-coalicion-por-otra-pac-presenta-sus-propuestas-para-una-pac-post-2027-justa-y-sostenible/>

- ²¹ Comisión Europea. (2024). *Direct payments to agricultural producers*. Disponible en https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/f00e2954-94a3-405f-86ec-feb69751e0ab_en?filename=direct-aid-report-2022_en.pdf
- ²² OECD. 2019. *Evaluating the environmental impact of agricultural policies*. Disponible en https://www.oecd.org/en/publications/evaluating-the-environmental-impact-of-agricultural-policies_add0f27c-en.html
- ²³ WWF, 2024. *Can your money do better? Redirecting harmful subsidies to foster nature & climate resilience*. Disponible en <https://www.wwf.eu/?13738891/Can-your-money-do-better-Member-States-spend-billions-of-EU-funds-on-activities-that-harm-nature>
- ²⁴ Agencia Europea de Medio Ambiente, 2020. *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2020*. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/soer-2020-executive-summary/spanish-pdf-el-medio-ambiente-en-europa/@@download/file>
- ²⁵ Reif et al., 2024. *Accelerated farmland bird population declines in European countries after their recent EU accession*. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969724044292?via%3Dihub>
- ²⁶ Pérez Pozuelo et al., 2025 *Evaluación ex-ante de un plan estratégico de la PAC con gobernanza multinivel para la conservación de las aves agrarias*. Revista Ardeola, Vol. 72, Nº. 1, 49-64. Disponible en <https://www.ardeola.org/es/volumenes/721/articulos/49-64/?stc=ok>
- ²⁷ IUCN Red List, 2025; *Mounting risks threaten survival of wild European pollinators*. Disponible en: <https://iucn.org/press-release/202510/mounting-risks-threaten-survival-wild-european-pollinators-iucn-red-list>
- ²⁸ Sponsler et al., 2019; Rivers-Moore et al., 2020; Martínez-Núñez et al., 2022
- ²⁹ BirdLife & NABU, 2025. *The untapped potential of eco-schemes*. Disponible en: https://seo.org/wp-content/uploads/2025/02/The-untapped-potential-of-eco-schemes-BirdLife_Nabu-january-2025-digital-1.pdf
- ³⁰ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2024. *Luis Planas presenta un conjunto 'sólido' de 43 medidas que responden a las principales preocupaciones del sector agrario*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/detalle_noticias/luis-planas-presenta-un-conjunto--solido--de-43-medidas-que-responden-a-las-principales-preocupaciones-del-sector-agrario/89cdb027-cc1c-4f7d-bbd8-2380a401a1f7
- ³¹ Unión Europea. Reglamento 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1468/oj/eng>
- ³² Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2024. *Tabla de seguimiento 43 medidas MAPA-OPAS*. Disponible en <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/reforma-de-la-pac/postura-espanola/abladeseguimiento43medidas20dic2024.pdf>
- ³³ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *¿Qué es LIFE?* Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/ayudas-subsenciones/programa-life/que-es-life.html>
- ³⁴ Por Otra PAC, 2025. *El Parlamento Europeo quiere una PAC que no fomente la sostenibilidad agraria*. Disponible en <https://porotrapac.org/el-parlamento-europeo-quiere-una-pac-que-no-fomente-la-sostenibilidad-agraria/>
- ³⁵ Wan, NF., Fu, L., Dainese, M. et al., 2025. *Pesticides have negative effects on non-target organisms*. Nat Commun 16, 1360. Disponible en <https://doi.org/10.1038/s41467-025-56732-x>
- ³⁶ Woodcock, B. A. et al., 2016. *Impacts of neonicotinoid use on long-term population changes in wild bees in England*. Nat. Commun. 7, 12459.
- ³⁷ Stanley, D. A. et al., 2015. *Neonicotinoid pesticide exposure impairs crop pollination services provided by bumblebees*. Nature 528, 538–550.
- ³⁸ Hallmann, C. A., Foppen, R. P. B., van Turnhout, C. A. M., de Kroon, H. & Jongejans, E., 2014. *Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid doses*. Nature 511, 341–344.
- ³⁹ Eng, M. L., Stutchbury, B. & Morrissey, C. A., 2019. *A neonicotinoid insecticide reduces fueling and delays migration in songbirds*. Science 365, 1177–1180.
- ⁴⁰ Yamamuro, M. et al., 2019. *Neonicotinoids disrupt aquatic food webs and decrease fishery yields*. Science 366, 620–623.
- ⁴¹ Peris et al., 2024. *Pesticides in water and sediments from natural protected areas of Spain and their associated ecological risk*. Chemosphere 362. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2024.142628>
- ⁴² Potharaju, R. & Aruna, M., 2024. *The effects of pesticide exposure on water bodies-a review*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/379128605_THE_EFFECTS_OF_PESTICIDE_EXPOSURE_ON_WATER_BODIES-A_REVIEW
- ⁴³ Pereira JL, Antunes SC, Castro BB, Marques CR, Gonçalves AM, Gonçalves F, Pereira R., 2009. *Toxicity evaluation of three pesticides on non-target aquatic and soil organisms: commercial formulation versus active ingredient*. Ecotoxicol, 18:455–63.
- ⁴⁴ Baker et al., 2013. *A meta-analysis of the effects of pesticides and fertilizers on survival and growth of amphibians*. Science of The Total Environment 449, 150-156. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2013.01.056>
- ⁴⁵ Zhou et al., 2025. *A comprehensive review on environmental and human health impacts of chemical pesticide usage*. Emerging Contaminants 11. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.emcon.2024.100410>

- 46 WWF y SEO/BirdLife, 2010. *¿Quién contamina cobra? Relación entre la Política Agraria Común y el medio ambiente en España*. Disponible en http://awsassets.wwf.es/downloads/informe_wwf_y_seo_relacion_pac_y_medio_ambiente_quien_contamina_cobra.pdf?_ga=2.188436520.103924852.1663652424-1423859943.1662302887
- 47 Ecologistas en Acción, 2024. *Colapso del Mar Menor un espacio natural único*. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/311514/colapso-del-mar-menor-un-espacio-natural-unico/>
- 48 Ecologistas en Acción, 2024. *Directo a tus hormonas Residuos de plaguicidas en alimentos españoles*. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/09/informe-plaguicidas-2024.pdf>
- 49 Agrodigital, 2025. *El consumo de fertilizantes en la agricultura española en 2024 se mantiene pese al contexto de incertidumbre*. Disponible en <https://www.agrodigital.com/2025/06/27/consumo-fertilizantes-agricultura-espana-2024/>
- 50 Plataforma Tierra, 2022. *Uso de pesticidas en España y su impacto para la salud humana y animal*. Disponible en <https://www.plataformatierra.es/innovacion/pesticida-salud-persona-animal>
- 51 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2024. *El Gobierno publica la orden de módulos con una rebaja general del 15 % en el IRPF 2023 para 800.000 agricultores y ganaderos*. Disponible en <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/prensa/notas-de-prensa/documentos/documentos-2024/240419reduccionmodulos.pdf>
- 52 Ecologistas en Acción, 2022. *La mochila tóxica de la producción agraria insostenible*. Disponible en [Informe] *La mochila tóxica de la producción agraria insostenible* • Ecologistas en Acción
- 53 Global Market Insights, 2024. *Mercado de glifosato: por aplicación y pronóstico, 2024-2032*. <https://www.gminsights.com/es/industry-analysis/glyphosate-market>
- 54 Agencia Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer, 2018. *IARC Monograph on Glyphosate* <https://www.iarc.who.int/featured-news/media-centre-iarc-news-glyphosate/>
- 55 The Ramazzini Institute, 2023. *Global Glyphosate Study Reveals Glyphosate-Based Herbicides Cause Leukemia in Early Life*. <https://glyphostatstudy.org/press-release/global-glyphosate-study-reveals-glyphosate-based-herbicides-cause-leukemia-in-early-life/>
- 56 Caballero, M. et al., 2018. *Estimated Residential Exposure to Agricultural Chemicals and Premature Mortality by Parkinson's Disease in Washington State*. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(12), 2885. <https://doi.org/10.3390/ijerph15122885>
- 57 McGill University, 2020. *Widely used weed killer harming biodiversity*. Disponible en <https://www.mcgill.ca/newsroom/channels/news/widely-used-weed-killer-harming-biodiversity-320906>
- 58 Druille, et al., 2016. *Repeated annual glyphosate applications may impair beneficial soil microorganisms in temperate grassland*. *Agriculture, Ecosystems & Environment* 230 <https://doi.org/10.1016/j.agee.2016.06.011>
- 59 Ecologistas en Acción, 2023. *Nadando en glifosato*. Disponible en <https://www.ecologistasenaccion.org/300384/informe-nadando-en-glifosato/>
- 60 Weidenmüller et al., 2022. *Glyphosate impairs collective thermoregulation in bumblebees*. *Science* 376,1122-1126. disponible en <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abf7482>
- 61 Lagos, 2022. *Reportan que el glifosato afecta negativamente la cognición de los abejorros*. *La Diaria*. Disponible en <https://ladiaria.com.uy/ciencia/articulo/2022/11/reportan-que-el-glifosato-afecta-negativamente-la-cognicion-de-los-abejorros/>
- 62 Motta et al., 2018. *Glyphosate perturbs the gut microbiota of honey bees*. *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 115 (41) 10305-10310, <https://doi.org/10.1073/pnas.1803880115>
- 63 Pesticide Action Network Europe, 2023. *Weed management: Alternatives to the use of glyphosate*. Disponible en https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/Weed%20management%20Alternatives%20to%20the%20use%20of%20glyphosate%20Report_09032023.pdf
- 64 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2025. *Contribución del sistema pesquero alimentario a la economía española 2022*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/ministerio/servicios/servicios-de-informacion/analisis-y-prospectiva/ayp-serie-medio-marino/aypseriepesca_n7vab_spa_2022_v1.pdf
- 65 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2023. *Informe Anual de Indicadores 2023*. Disponible en https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/ministerio/servicios/servicios-de-informacion/analisis-y-prospectiva/ayp-serie-indicadores/informe-anual/indicadores_2023_accesible.pdf
- 66 Ocena (2024). *Cómo asigna España las oportunidades de pesca a sus buques*. Disponible en <https://europe.oceana.org/es/reports/informe-como-asigna-espana-las-oportunidades-de-pesca-a-sus-buques/>
- 67 Roberts, C., Béné, C., Bennett, N., Boon, J. S., Cheung, W. W., Cury, P., ... & O'leary, B. C. (2024). Rethinking sustainability of marine fisheries for a fast-changing planet. *npj Ocean Sustainability*, 3(1), 41.
- 68 Alcorlo, P., García-Tiscar, S., Vidal-Abarca, M. R., Suárez-Alonso, M. L., Checa, L., & Díaz, I., 2024. *Exploring the Intricate Connections between the Influence of Fishing on Marine Biodiversity and Their Delivery of Ecological Services Driven by Different Management Frameworks*. *Coasts*, 4(1), 168-197.
- 69 Coll, M., Carreras, M., Ciércoles, C., Cornax, M. J., Gorelli, G., Morote, E., & Saez, R., 2014. *Assessing fishing and marine biodiversity changes using fishers' perceptions: the Spanish Mediterranean and Gulf of Cadiz case study*. *PLoS One*, 9(1), e85670.

- ⁷⁰ Roberts, C., Béné, C., Bennett, N., Boon, J. S., Cheung, W. W., Cury, P., ... & O'leary, B. C., 2024. *Rethinking sustainability of marine fisheries for a fast-changing planet*. *npj Ocean Sustainability*, 3(1), 41.
- ⁷¹ Casalduero, M. G., 2021. *La pesca marítima recreativa: en el marco de la política pesquera común*. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12(1).
- ⁷² Lenton, T. M., Milkoreit, M., Willcock, S., Abrams, J. F., Mc Kay, D. L. A., Buxton, J. E., ... & Wieners, C., 2025. *Global tipping points report 2025*.
- ⁷³ Hassoun, A. E. R., Mojtahid, M., Merheb, M., Lionello, P., Gattuso, J. P., & Cramer, W., 2025. *Climate change risks on key open marine and coastal mediterranean ecosystems*. *Scientific Reports*, 15(1), 24907.
- ⁷⁴ Artana, C., Kaplan, A., Ramirez, F., Ortega, M., Steenbeek, J. G., & Coll, M., 2025. *Marine Heat Waves Are Transforming Western Mediterranean Marine Ecosystems*.
- ⁷⁵ Castro-Cadenas, M. D., Barreiros, M., Bas, M., Ortega, M., Claudet, J., Coll, M., & Sbragaglia, V., 2025. *Fishing activities within Spanish marine protected areas in the Mediterranean Sea*. *Marine Policy*, 177, 106686.
- ⁷⁶ Hassoun, A. E. R., Mojtahid, M., Merheb, M., Lionello, P., Gattuso, J. P., & Cramer, W., 2025. *Climate change risks on key open marine and coastal mediterranean ecosystems*. *Scientific Reports*, 15(1), 24907.
- ⁷⁷ Coalición de la UE contra la Pesca INDNR, 2022. *Analysis of the EU fishing fleet's implementation of the SMEFF Regulation: Reflagging behaviours*. Disponible en <https://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2024/08/Beneficial-Ownership-briefing-Spanish-Final.pdf>
- ⁷⁸ Datos disponibles en https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/document/download/dac17bdf-42cf-4525-884c-44050b31d6a0_en?filename=illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf
- ⁷⁹ China, Taiwan, Japón, Corea del Sur y España (en orden de importancia, datos de 2016).
- ⁸⁰ McCauley, D. J., Jablonicky, C., Allison, E. H., Golden, C. D., Joyce, F. H., Mayorga, J., & Kroodsma, D., 2018. *Wealthy countries dominate industrial fishing*. *Science Advances*, 4(8), eaau2161.
- ⁸¹ Le Manach, F., Andriahefazafy, M., Legroux, N., Quentin, L., & Leyronas, S. (2021). *Questioning fishing access agreements towards social and ecological health in the Global South*. *AFD Research Papers*, (203), 1-36.
- ⁸² Corten, A. (2014). *EU–Mauritania fisheries partnership in need of more transparency*. *Marine Policy*, 49, 1-11.
- ⁸³ Aquino, M. L. (2023). *The limits of the European Union's fisheries agreements as sustainable development instruments: The case of Cape Verde*. *Marine Policy*, 148, 105455.
- ⁸⁴ Nagel, P., & Gray, T. (2012). *Is the EU's Fisheries Partnership Agreement (FPA) with Mauritania a genuine partnership or exploitation by the EU? Ocean & coastal management*, 56, 26-34.
- ⁸⁵ Cullberg, M. (2009). *To draw the line: EU fisheries agreements in West Africa*. Swedish Society for Nature Conservation.
- ⁸⁶ Sala, E., Mayorga, J., Costello, C., Kroodsma, D., Palomares, M. L., Pauly, D., ... & Zeller, D., 2018. *The economics of fishing the high seas*. *Science advances*, 4(6), eaat2504.
- ⁸⁷ Carvalho, N., & Guillen, J., 2021. *Economic impact of eliminating the fuel tax exemption in the EU fishing fleet*. *Sustainability*, 13(5), 2719.
- ⁸⁸ Consultar: <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/ifop>
- ⁸⁹ Consultar: <https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/documentos-fep/otros-documentos>
- ⁹⁰ European Commission: Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries and Roos Diesel Analysis B.V, 2019. *Study on engine power verification by Member States – Final report*. <https://data.europa.eu/doi/10.2771/945320>
- ⁹¹ Fresco Vanzini, I., & Cruz Fornós, J. A. (2025). *Motores bajo control: el reto de poner fin al fraude en la potencia motriz de las embarcaciones pesqueras en el Mediterráneo español*. Oceana. Disponible en: <https://www.oceana.org/es/reports/posicionamiento-ongs-anteproyecto-de-ley-de-control/>
- ⁹² 2025; *Posicionamiento ONGs – Anteproyecto de Ley de Control, Inspección y Régimen Sancionador de la Pesca Marítima*. Disponible en: <https://www.oceana.org/es/reports/posicionamiento-ongs-anteproyecto-de-ley-de-control/>
- ⁹³ Consultar: <https://www.youtube.com/watch?v=0h1EYGXWRM0>
- ⁹⁴ Ortega, M., Lloret-Lloret, E., & Coll, M. (2024). *Diversity, competition and collaboration in the Catalan Mediterranean coastal fisheries*. *Ocean & Coastal Management*, 255, 107257.
- ⁹⁵ Sumaila, U. R., Ebrahim, N., Schuhbauer, A., Skerritt, D., Li, Y., Kim, H. S., ... & Pauly, D. (2019). *Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies*. *Marine Policy*, 109, 103695.
- ⁹⁶ Gambino, M., Accadia, P., Costantini, M., Gomei, M., Malvarosa, L., Sabatella, E. C., & Sabatella, R. F. (2022). *Analysis of the available funds supporting marine activities in some key European Mediterranean countries*. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*, 7, 927383.
- ⁹⁷ Walton, M. E. M., Vilas, C., Cañavate, J. P., González-Ortegón, E., Prieto, A., van Bergeijk, S. A., ... & Le Vay, L. (2015). *A model for the future: Ecosystem services provided by the aquaculture activities of Veta la Palma, Southern Spain*. *Aquaculture*, 448, 382-390.
- ⁹⁸ WWF Mediterranean, 2024. *RETHINKING FISHERIES SUBSIDIES. An analysis of Mediterranean public fisheries funds*. Disponible en https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf-mmi_rethinking-fisheries-subsidies_2024.pdf
- ⁹⁹ MAPA, 2021. *Fondo europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura- Programa para España*. Disponible en <https://fondoseuropeos.gob.es/es-es/FicherosProgramas/FEMPA/FEMPA.pdf>

- ¹⁰⁰ Ramón, M., & Galimany, E., 2022. *The contribution of bivalves to coastal ecosystem services*.
- ¹⁰¹ Baeta, M., Solís, M. A., Ballesteros, M., & Defeo, O., 2021. *Long-term trends in striped venus clam (*Chamelea gallina*) fisheries in the western Mediterranean Sea: The case of Ebro Delta (NE Spain)*. *Marine Policy*, 134, 104798.
- ¹⁰² Silva, L., Delgado, M., Cojan-Burgos, M., Rodríguez-Rúa, A., Román, S., Marco-Herrero, E., ... & Silva Torres, P., 2022. *Investigación y gestión pesquera como elementos clave para alcanzar la sostenibilidad de la pesquería de chirla *Chamelea gallina* (Linnaeus, 1758) en las aguas españolas del Golfo de Cádiz*. Centro Oceanográfico de Cádiz.
- ¹⁰³ Delgado, M., Silva, L., Román, S., Llorens, S., Rodríguez-Rúa, A., Cojan, M., & Hidalgo, M., 2023. *Spatial distribution patterns of striped venus clam (*Chamelea gallina*, L. 1758) natural beds in the Gulf of Cádiz (SW Spain): Influence of environmental variables and management considerations*. *Regional Studies in Marine Science*, 63, 103024.
- ¹⁰⁴ Baeta, M., Solís, M. A., Ballesteros, M., & Defeo, O., 2021. *Long-term trends in striped venus clam (*Chamelea gallina*) fisheries in the western Mediterranean Sea: The case of Ebro Delta (NE Spain)*. *Marine Policy*, 134, 104798.
- ¹⁰⁵ Eurostat. Area of wooded land (FAO) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/for_area/default/table?lang=en&category=for.for_sfm
- ¹⁰⁶ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2025. *Anuario de Estadística Forestal 2023*. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/estadisticas/forestal-anuario-2023.pdf>
- ¹⁰⁷ Sotirov, 2025. *Funding resilient forests: Rethinking EU and State subsidies*. <https://www.fern.org/publications-insight/funding-resilient-forests-rethinking-eu-and-state-aid/>
- ¹⁰⁸ Kørkjås et al., 2021. *Development rates and persistence of the microhabitats initiated by disease and injuries in live trees: A review*. *Forest Ecology and Management* 482. Disponible <https://doi.org/10.1016/j.foreco.2020.118833>
- ¹⁰⁹ CREAM, 2024. *Los bosques con madera muerta tienen un 23% más de biodiversidad*. Disponible en <https://www.cream.cat/es/articulos/bosques-madera-muerta-23-mas-biodiversidad>
- ¹¹⁰ Lombardi & Mali, 2016. *Deadwood as a driver of forest functions*. *Italian Journal of Agronomy* 11 (1), 23-26. Disponible en [https://doi.org/10.1016/S1125-4718\(24\)00464-X](https://doi.org/10.1016/S1125-4718(24)00464-X)
- ¹¹¹ «Rewilding complex ecosystems» A. Perino et al., *Science* 364
- ¹¹² Cordero Rivera, 2011. *Cuando los árboles no dejan ver el bosque: Efectos de los monocultivos forestales en la conservación de la biodiversidad*. *Acta biológica colombiana* 16(2). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9780944>
- ¹¹³ Ruiz-Benito P, Gómez-Aparicio L, Paquette A, Messier C, Kattge J, Zavala MA (2014) Diversity increases carbon storage and tree productivity in Spanish forests. *Global Ecology and Biogeography* 23: 311-322.
- ¹¹⁴ Buriánek V, Novotný R, Hellebrandová K, Šrámek V., 2013. *Ground vegetation as an important factor in the biodiversity of forest ecosystems and its evaluation in regard to nitrogen deposition*. *J. For. Sci.* 59(6), 238-252. Disponible en https://jfs.agriculturejournals.cz/artkey/jfs-201306-0003_ground-vegetation-as-an-important-factor-in-the-biodiversity-of-forest-ecosystems-and-its-evaluation-in-regard.php
- ¹¹⁵ Camprodon, n.d. *Efecto de la estructura y la gestión forestal sobre la biodiversidad utilizando las aves como indicadoras*. Disponible en https://secforestales.org/publicaciones/index.php/congresos_forestales/article/view/16080/15923 y <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378112705005955>
- ¹¹⁶ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024. *Informe Anual 2023 sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España*. https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/iepnb/informes/InformeIEPNB_2023.pdf
- ¹¹⁷ Pemán García, J., 2018. *La repoblación forestal en España: las especies utilizadas desde 1877 a partir de las cartografías forestales*. *Historia Agraria. Revista De Agricultura e Historia Rural*. <https://doi.org/10.26882/HISTAGRAR.077E05V s>
- ¹¹⁸ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2025. *Anuario de Estadística Forestal 2023*. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/estadisticas/forestal-anuario-2023.pdf>
- ¹¹⁹ Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe, 2010. *Pan-European Guidelines for Afforestation and Reforestation with a special focus on the provisions of the UNFCCC*. Disponible en https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/Guidelines-Afforestation_PRINTED_PUBLICATION.pdf
- ¹²⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, n.d. *Economía forestal y comercio exterior*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/va/biodiversidad/estadisticas/forestal_econ_comercio_exterior.html
- ¹²¹ Tribunal de Cuentas Europeo, 2025. *Informe Especial 16/2025: Financiación de la UE para luchar contra los incendios forestales*. Disponible en <https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2025-16>
- ¹²² Comisión Europea, 2021. *Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030*. Disponible en https://commission.europa.eu/document/cf3294e1-8358-4c93-8de4-3e1503b95201_es
- ¹²³ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022. *Plan Forestal Español 2022-2032*. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/PFE-Web.pdf>
- ¹²⁴ WWF, 2024. *Can your money do better? Redirecting harmful subsidies to foster nature & climate resilience*. Disponible en https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf-harmful-subsidies-report_full-report.pdf

- ¹²⁵ Sotirov, 2025. *Funding resilient forests: Rethinking EU and State subsidies*. <https://www.fern.org/publications-insight/funding-resilient-forests-rethinking-eu-and-state-aid/>
- ¹²⁶ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida). <https://www.boe.es/boe/2018/328/L00082-00209.pdf>
- ¹²⁷ Client Earth, 2023. *Wiser with Wood: A guide on how to transpose the EU's revised Renewable Energy Directive to better protect forests, the climate, public health and other wood-using industries*. <https://www.clientearth.org/latest/documents/wiser-with-wood-a-guide-on-how-to-transpose-the-eu-s-revised-renewable-energy-directive-to-better-protect-forests-the-climate-public-health-and-other-wood-using-industries/>
- ¹²⁸ Biofuelwatch, Environmental Paper Network, Ecologistas en Acción & Montescola, 2025. *Biomass energy and pulp production in Spain*. Disponible en <https://environmentalpaper.org/wp-content/uploads/2025/03/pulp-biomass-EU-spain-case-study.pdf>
- ¹²⁹ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022. *Plan Forestal Español 2022-2032*. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/politica-forestal/PFE-Web.pdf>
- ¹³⁰ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2025. *Informe sobre los resultados de la liquidación provisional 14/2024 de la retribución e las instalaciones de energía renovables, cogeneración y residuos*. Disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5907225.pdf>
- ¹³¹ Mack, Schön, Hartmann, Brunner & Obernberger, 2022. *Erweiterte Holzpelletcharakterisierung – Einfluss bekannter und neuer Brennstoffparameter auf die Emissionen aus Pelletöfen und -kesseln*. <https://www.tfz.bayern.de/publikationen/berichte/301105/index.php>
- ¹³² Elosegi, Cabido, Larrañaga & Arizaga, 2020. *Efectos ambientales de las plantaciones de eucaliptos en Euskadi y la península ibérica*. Munibe Ciencias Naturales 68. Disponible en <https://www.aranzadi.eus/fileadmin/docs/Munibe/mcn.2020.68.20.pdf> y <https://revistas.usc.gal/index.php/nacc/article/view/5192/5918>
- ¹³³ Bas López, Guitián Rivera & Sobral Bernal, 2018. *Biodiversidad en plantaciones de eucalipto y en robledales del sur de Galicia: plantas y aves*. Nova Acta Científica Compostelana (Biología) 25, 71-81 https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-especies/dictamencc302017eucalyptusvariasspp_tcm30-445705.pdf



Andalucía

andalucia@ecologistasenaccion.org

Aragón

aragon@ecologistasenaccion.org

Asturies

asturies@ecologistasenaccion.org

Canarias

canarias@ecologistasenaccion.org

Cantabria

cantabria@ecologistasenaccion.org

Castilla y León

castillayleon@ecologistasenaccion.org

Castilla-La Mancha

castillalamancha@ecologistasenaccion.org

Catalunya

catalunya@ecologistesenaccio.org

Ceuta

ceuta@ecologistasenaccion.org

Comunidad de Madrid

comunidaddemadrid@ecologistasenaccion.org

Euskal Herria

euskalherria@ekologistakmartxan.org

Extremadura

extremadura@ecologistasenaccion.org

Galiza

galiza@ecoloxistasenaccion.gal

La Rioja

larioja@ecologistasenaccion.org

Melilla

melilla@ecologistasenaccion.org

Navarra

navarra@ecologistasenaccion.org
nafarroa@ekologistakmartxan.org

País Valencià

paisvalencia@ecologistesenaccio.org

Región Murciana

murcia@ecologistasenaccion.org

...únete • www.ecologistasenaccion.org