

El greening más allá del horizonte (2020)

Javier Castaño, Pilar Martínez y María Blanco

Universidad Politécnica de Madrid

La reforma de 2013 será recordada en la historia de la PAC por introducir uno de los instrumentos políticos más ambiciosos de las últimas décadas: el **greening**. Este nuevo tipo de pago *verde* nació con el fin de otorgar un papel protagonista a la cuestión medioambiental dentro del sistema de pagos del primer pilar, destinando el 30% del presupuesto de cada Estado Miembro a compensar a los agricultores por realizar tres prácticas agroambientales: diversificación de cultivos, superficies de interés ecológico (SIEs) y mantenimiento de pastos permanentes. Este nuevo pago supone doce mil millones de euros anuales durante el periodo 2014-2020, lo que equivale al montante anual destinado a las ayudas al desarrollo rural (Massot, 2016).

A pesar de las esperanzas depositadas en este nuevo enfoque de la política agraria europea, las pretensiones del greening se vieron limitadas en los Reglamentos finales. En el primer boceto legislativo¹, la Comisión propuso para la práctica de la diversificación que las explotaciones con más de tres hectáreas de tierras de cultivo contasen con al menos tres cultivos diferentes. Respecto a la práctica de las SIEs, los beneficiarios de las ayudas del primer pilar tendrían que disponer de al menos un 7% de SIEs en sus explotaciones, mientras que para la práctica de los pastos permanentes, los agricultores no podrían reducir más de un 5% de la superficie que dedicaban a tal fin.

Tras numerosos debates y negociaciones en el seno de las instituciones europeas, la diversificación se aplica finalmente de tal manera que solo las explotaciones de más de 30 hectáreas deben contar con al menos tres cultivos, mientras que aquellas de entre 10 y 30 hectáreas deben disponer de al menos dos (sin considerar las numerosas excepciones que contempla). Respecto a las SIEs, el porcentaje se reduce al 5% y se aplica únicamente a las explotaciones con más de 15 hectáreas, mientras que en la práctica de pastos permanentes se permite a los Estados Miembros establecer el límite del 5% a nivel nacional o regional.

Este nuevo dimensionamiento de los umbrales ha supuesto que muchas explotaciones no se vean sujetas a realizar las prácticas agroambientales, reduciendo por tanto su potencial impacto *verde*. Así lo muestran algunos estudios como el de Majewski et al. (2015), quienes estimaron que el 80% de las explotaciones polacas ya eran *verdes* en el momento de implantarse la nueva política (el 57% estaban exentas de greening y el 23% cumplían los criterios), o el de Vanni y

¹ European Commission (2011). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. COM(2011) 625 final/2. Brussels, 19 October, 2011.

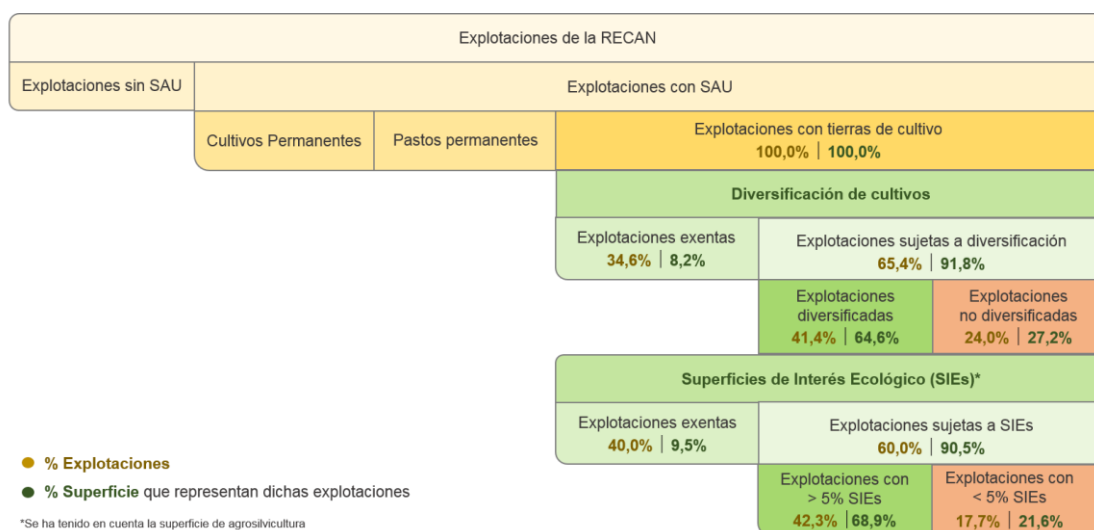
Cardillo (2013), que concluyeron que tan solo el 3,8% de las explotaciones italianas iban a tener que diversificar para recibir el pago por prácticas beneficiosas para el medioambiente.

Centrándonos en la aplicación del greening en España, el carácter agroambiental de este pago verde se ha visto especialmente distorsionado por las decisiones adoptadas a nivel nacional (el cálculo de su importe como porcentaje del pago básico, el carácter histórico de éste, el complejo sistema de regionalización adoptado para la convergencia interna de los pagos, etc.). Todo ello ha hecho que la eficacia agroambiental del greening en nuestro país se haya puesto en entredicho en diversas ocasiones (Oñate, 2014).

Teniendo por tanto como motivación principal cuantificar el impacto del pago verde en las explotaciones españolas una vez implementada la reforma en 2015, nuestro estudio se centró en diseñar un **simulador PAC** que permitiese aplicar los umbrales de las prácticas de greening establecidos por los Reglamentos **a nivel explotación** (para ello se utilizaron los datos de la Red Contable Agraria Nacional del año 2013, año previo a la aplicación de la reforma).

Este simulador nos permitió por tanto determinar el número total de explotaciones que deberían aplicar la diversificación de cultivos y/o introducir superficies de interés ecológico para cumplir con los requisitos del pago verde, así como calcular la evolución de la superficie de pastos permanentes a nivel nacional entre los años 2009 y 2013.

Ilustración 1. Resultados de la aplicación del simulador PAC a nivel nacional.



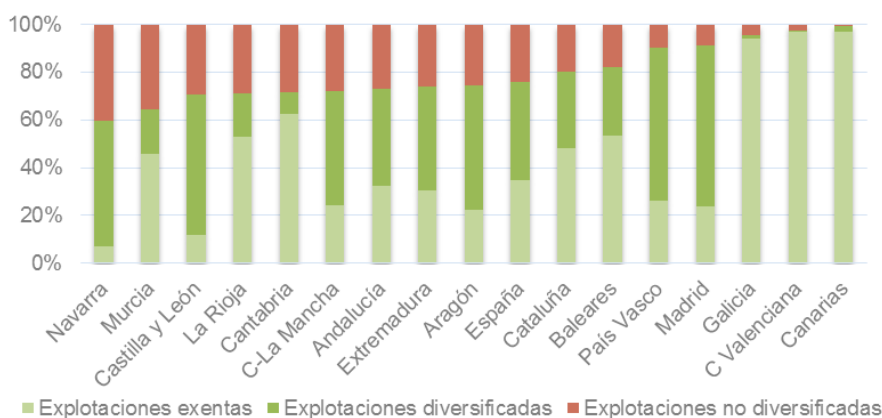
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado

Los resultados mostraron que el 24,0% de las explotaciones que disponían de tierras de cultivo a nivel nacional debían redistribuir su superficie para cumplir los requisitos de la práctica de la diversificación. Asimismo, el 17,7% de las explotaciones tendrían que introducir superficies de interés ecológico.

En términos de superficie, el 27,2% de las tierras de cultivo del conjunto de las explotaciones estudiadas se verían afectadas por la medida diversificativa, mientras que el 21,6% se verían afectadas por la medida de las SIEs. En cuanto a los pastos permanentes se estimó el ratio a nivel nacional, el cual creció entre los años 2009 y 2013, lo que nos indica que la tendencia de los pastos permanentes se mantiene en alza.

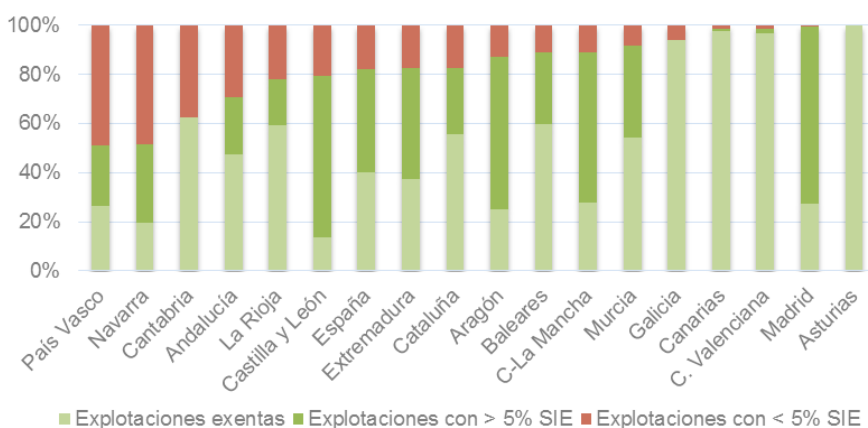
A nivel regional, las Comunidades Autónomas más afectadas por la práctica de la diversificación según el simulador PAC fueron Navarra y Murcia, las cuales disponían de un 40,5% y un 35,8% de explotaciones que no cumplían los umbrales de la diversificación del pago verde. Respecto a las SIEs, en cambio, las Comunidades más afectadas fueron País Vasco y Navarra, las cuales disponían de un 49,0% y un 48,6% de explotaciones que no alcanzaban el 5% de SIEs requerido. Resaltable resultan los casos de Asturias, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias, Comunidades que por sus características agroambientales y territoriales disponían de más del 90% de sus explotaciones exentas de realizar las prácticas agroambientales previstas para el pago verde.

Ilustración 2. Resultados de la aplicación del simulador PAC a nivel CCAA para la práctica de diversificación de cultivos



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado

Ilustración 3. Resultados de la aplicación del simulador PAC a nivel CCAA para la práctica de SIEs



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio realizado

Comparando nuestro estudio con los resultados del primer año de aplicación del greening (FEGA, 2016), ambos estudios coinciden en que ha habido un reducido número de agricultores sujetos a las tres prácticas agroambientales pero, sin embargo, se ha cubierto un amplio espectro en términos de superficie.

Aun así, se debe realizar una reflexión abierta sobre el potencial medioambiental que tienen por sí mismas estas medidas en nuestro país: la práctica de la diversificación implica simplemente introducir un cultivo más sin tener en cuenta sus características agroambientales, mientras que las superficies de interés ecológico consideradas por España como tal tan solo son el barbecho, los cultivos fijadores de nitrógeno y las superficies forestadas y dedicadas a agrosilvicultura en el marco de los Programas de Desarrollo Rural (Estados como Alemania o Francia han elegido más de diez; European Commission, 2015), por no hablar de la complejidad que suponen los controles a la hora de limitar la reducción del 5% de la superficie de pastos permanentes a nivel nacional.

La PAC post 2020 deberá tener en cuenta estas y otras reflexiones a la hora de diseñar los pagos agroambientales en el próximo periodo de programación. En este sentido, diversos autores y Autoridades a nivel europeo han comenzado ya a aportar sus ideas (European Parliament, 2016; IEEP, 2016; French Government, 2016; Buckwell, 2015). Uno de los principales debates actualmente se encuentra en el enfoque que deben tener este tipo de pagos vedes en el futuro marco político. La opinión más extendida es que la aplicación de una efectiva intervención medioambiental pasa por establecer **medidas locales, específicas, plurianuales y con un enfoque integrado** (Buckwell, 2017; Matthews, 2017, Azcárate, 2016). Esto conduce a preguntarnos lo siguiente:

¿Es ineludible que la Política Agraria *Común* sea íntegramente reorientada hacia una Política Agraria *Regional* en materia medioambiental? ¿Cómo se pretenden conciliar los principios de eficiencia medioambiental y simplificación de la PAC promulgados continuamente por los estamentos europeos si se adoptan cada vez más medidas individualizadas a nivel explotación? Es más, ¿Estamos convencidos de que la definición final de las tres prácticas agroambientales asociadas al greening es suficiente para contribuir de manera activa a la consecución de beneficios medioambientales?

Por ahora todo lo que se diga son simples opiniones, ideas y bocetos. La realidad es que la nueva PAC comenzará a tomar forma una vez se obtengan los resultados de la consulta pública que se está llevando a cabo actualmente por la Comisión, los cuales mostrarán las propuestas ofrecidas por los ciudadanos europeos en la materia. En España, en cambio, se espera que la primera toma de contacto sea la última semana de marzo, durante la conferencia de alto nivel

sobre el futuro de la PAC llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente.

Habrá que ver que nos depara el greening más allá del horizonte (2020).

Bibliografía

Buckwell, A. (2017). *Out of the box thinking on the CAP*. IEEP CAP 2020. [Consultado el 10 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://cap2020.ieep.eu/2017/1/16/out-of-the-box-thinking-on-the-cap?s=1&selected=latest>.

Buckwell, A. (2015). *Where should the CAP go post-2020?* in Swinnen, J. (ed), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy*. Brussels, Centre for European Policy Studies.

European Commission (2015). *Direct payment post 2014. Decisions taken by Member States by 1 August 2014*. 7 July 2015. Information note.

European Parliament (2016). *Research for AGRI Committee – CAP Reform post 2020 – Challenges in Agriculture*. Workshop documentation. Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.

Fondo Español de Garantía Agraria, FEGA (2016). *Informe sobre el primer año de aplicación del pago para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (greening)*. Madrid, 8 de febrero de 2016.

French Government (2016). *A reformed CAP for competitive, sustainable and resilient agriculture*. Contribution to the informal AGRIFISH Council. 24-25 May 2016.

García Azcárate, T. (2016). *Reflexiones personales sobre una política europea alimentaria y territorial (1)*. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 244, 2016: 105-119.

Institute for European Environmental Policy, IEEP (2016). *Learning the lessons of the Greening of the CAP*. London, April, 2016.

Majewski, E., Was, A., & Czepak, S. (2015). *Impact of the 2014-2020 CAP reform on the economic performance of Polish farms*. *International Journal of Agricultural Management*, 5(1-2), 25-30.

- Matthews, A. (2017).** *Why further reform of the CAP is needed now.* CAPreform.eu. [Consultado el 10 de febrero de 2017]. Disponible en: <http://capreform.eu/why-further-reform-of-the-cap-is-needed-now/>
- Massot, A. (2016).** *La Política Común en cifras.* Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2016. Parlamento Europeo. Enero, 2016.
- Oñate, J.J. (2014).** *El componente ambiental de la nueva PAC.* En I. Bardají (Ed.) “Reflexiones en torno a la PAC”: 141-175. España: Cajamar Caja Rural.
- Vanni, F. and Cardillo, C. (2013).** *The effects of CAP greening on Italian agriculture.* PAGRI/IAP Politica Agricola Internazionale, 3: 7-21.