

El nuevo sistema de pagos directos: una PAC más verde, más equitativa y más adaptada a la diversidad europea

Susana Humanes Magán¹ y Elena Cores García²

Fotos: Álvaro López

1. Subdirectora General de Cultivos Herbáceos e Industriales. DG de Producciones y Mercados Agrarios

2. Consejera Técnica. SG de Frutas y Hortalizas, Aceite de Oliva y Vitivinicultura. DG de Producciones y Mercados Agrarios

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

El pasado 15 de junio finalizó el plazo para que los agricultores y ganaderos presentaran sus solicitudes de ayuda de la Política Agraria Común (PAC) en el marco del nuevo sistema de pagos directos que se aplica por primera vez este año 2015. Atrás quedan más de tres años y medio de negociación, desde que en octubre de 2011 la Comisión Europea diera a conocer su propuesta para reformar esta política, una de las más integradas a nivel comunitario y en la que los Estados miembros ceden buena parte de su capacidad de decisión a las instancias europeas.

El resultado de la última reforma de la PAC ha venido condicionado por tres factores, en principio ajenos a esta política: la negociación en paralelo del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP), en el que se enmarca el presupuesto de la UE para el periodo 2014/2020; la aplicación, por primera vez en una reforma de calado, del procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de Agricultura, en aplicación del Tratado de Lisboa, y la pluralidad de la agricultura comunitaria.

La negociación del MFP ha condicionado tanto el alcance como el contenido de la reforma, puesto que muchos Estados miembros, y entre ellos España, supeditaron el alcance de la reforma al mantenimiento de una dotación presupuestaria suficiente para la aplicación de la PAC renovada¹. De la misma manera, aspectos fundamentales de esta reforma, como la convergencia de las ayudas, es decir, su distribución más uniforme entre los diferentes Estados miembros y entre los beneficiarios de la PAC; la reducción de los pagos a partir de un determinado nivel de ayuda por explotación o *capping*; el nuevo pago por prácticas agrícolas medioambientales o *greening*; o la posibilidad de transferir fondos entre los dos pilares de la PAC, vienen regulados en las conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual.

¹ El acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno sobre el presupuesto comunitario, para el horizonte 2014-2020, supone 47 000 millones de euros para el sector agroalimentario español, manteniéndose así el nivel de financiación comunitaria que recibe España a través de la PAC y garantizando la estabilidad de los ingresos del sector agrario hasta 2020. España dispondrá de 35 705 millones de euros para ayudas directas, 8291 millones de euros para desarrollo rural y más de 3000 millones de euros para medidas de mercado.



Por aplicación del Tratado de Lisboa, que establece que a partir del mismo las decisiones en el ámbito de la agricultura se adoptarán mediante el proceso de codecisión, el Parlamento Europeo, por primera vez, ha jugado un papel clave en el diseño y configuración de la PAC. Ello ha dotado de una mayor legitimidad democrática a esta política, si bien a costa de dilatar los procedimientos y de aumentar la carga burocrática de la negociación. Los Estados miembros y los grupos de interés han visto en el Parlamento una nueva vía para que sus pretensiones sean atendidas en determinadas cuestiones a las que el Parlamento se muestra más sensible. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo se ha valido de su conocimiento y experiencia técnica para perfilar su postura en las negociaciones.

En cuanto a la pluralidad de la agricultura comunitaria, ésta se refiere, por una parte, a la

multiplicidad de producciones, agrícolas y ganaderas, presentes en la agricultura de la UE y a la tradicional dicotomía entre las producciones continentales y mediterráneas. Hay que tener en cuenta que durante el proceso de negociación el número de los Estados miembros que forman parte de la Unión Europea se ha visto incrementado hasta 28 con la incorporación de Croacia el 1 de julio de 2013, lo que da idea de la diversidad de producciones existentes. Y, por otra, a las diferencias en las características estructurales de cada país, como queda reflejado en el propio reglamento de pagos directos², que recoge en su anexo VIII un listado con el tamaño medio de la explotación agraria en cada

² Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo.

El proceso negociador de la reforma en España

Complementariamente a las negociaciones que se estaban llevando a cabo dentro de las instituciones europeas, en España se estaba desarrollando también su propio proceso negociador para conseguir que la nueva PAC se adaptara a las necesidades y a la diversidad productiva de nuestro país.

Tres han sido las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural en las que se han debatido, analizado y decidido las cuestiones políticas más importantes suscitadas durante el proceso de negociación.

La posición de España en el proceso de negociación de la reforma de la PAC se alcanzó en la Conferencia Sectorial de junio de 2012. El texto, aprobado por unanimidad, identificaba los principales elementos a defender. En la Conferencia Sectorial de julio de 2013 se acordó que el modelo de aplicación de la PAC sería uniforme en todo el territorio nacional, de manera que todos los agricultores y ganaderos tuvieran las mismas reglas de juego. También se crearon varios Grupos de Trabajo de Alto Nivel, que se reunieron durante el segundo semestre del año, en los que se trataron aspectos concretos de la aplicación de la PAC en nuestro país.

La tercera reunión de la Conferencia Sectorial se celebró en enero de 2014 y en ella se definieron cuestiones concretas en los ámbitos de agricultor activo, modelo de regionalización del pago básico y la ayuda asociada a sectores con dificultades.

Todas las referencias que se hacen en este artículo sobre las decisiones tomadas por España tienen su base en los acuerdos políticos alcanzados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas.

Durante todo el proceso de negociación también se ha mantenido un intenso diálogo con las organizaciones agrarias y con los sectores implicados para informales y conocer su posición y opiniones respecto de la nueva PAC, lo que ha ayudado a enriquecer el debate y el resultado final de las negociaciones.

Este proceso se ha visto completado con la publicación de varios reales decretos que establecen la aplicación de la nueva PAC 2015-2020 en España. En relación a los pagos directos dos son los reales decretos que los contemplan: el Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural; y el Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común.

uno de los Estados miembros, que va desde la hectárea de Malta, a las 89 hectáreas de la República Checa, pasando por las 24 hectáreas en España.

Esta diversidad queda patente en el resultado mismo de la reforma, pues, si bien desde un primer momento se otorgaba un cierto margen de discrecionalidad a los Estados miembros para aplicar determinadas medidas de la manera más favorable a sus intereses, éste se ha visto ampliado generosamente a lo largo del proceso de negociación hasta llegar a un acuerdo final que, prácticamente, permite a cada Estado diseñar una PAC “a la carta” en la medida de sus necesidades.

LA REDISTRIBUCIÓN DEL GASTO AGRARIO

Con el objetivo de hacer más equitativo el reparto del gasto agrario de la PAC entre los Estados miembros de la Unión, sin dejar de tener

en cuenta las diferencias existentes en cuanto a salarios, poder adquisitivo y costes de producción, uno de los elementos clave de la reforma ha sido la introducción de un mecanismo progresivo de convergencia del nivel medio de ayuda por hectárea de cada país hacia la media comunitaria.

Dicho mecanismo viene descrito en las Conclusiones del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el MFP en los siguientes términos:

“Todos los Estados miembros con pagos directos por hectárea por debajo del 90% de la media de la UE reducirán en un tercio la diferencia entre su nivel actual de pagos directos y el 90% de la media de la UE en el transcurso del próximo periodo. No obstante, para 2020 todos los Estados miembros deberían alcanzar como mínimo el nivel de 196 euros por hectárea a precios corrientes. Esta convergencia será financiada por todos los Estados miembros con pagos directos por encima de la media de la UE, de manera proporcional a la diferencia de cada uno con la media de

la UE. Este proceso se irá aplicando progresivamente durante 6 años desde el ejercicio 2015 al ejercicio 2020.”

Doce países se encuentran por encima del valor medio de la UE de 264 euros por hectárea (por orden de mayor a menor diferencia: Malta, Países Bajos, Bélgica, Italia, Grecia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Alemania, Francia, Luxemburgo e Irlanda), mientras que España, con una media de 229 euros por hectárea, se sitúa entre los países con convergencia al alza, saldando, entre 2014 y 2020, un tercio de los nueve euros de diferencia que le separan del 90% de la media comunitaria. Es lo que se conoce como convergencia externa.

MODALIDADES DE APLICACIÓN HORIZONTAL: AGRICULTOR ACTIVO Y ACTIVIDAD AGRARIA, REDUCCIÓN Y LIMITACIÓN DE LOS PAGOS

Esta nueva PAC incorpora como novedad una serie de condiciones que se han de cumplir con carácter general por todos los agricultores para tener acceso a los pagos directos y, en el caso del agricultor activo, también a determinadas ayudas de desarrollo rural.

Para definir al agricultor activo el reglamento comunitario recurre a un listado de actividades que, *a priori*, quedan excluidas del ámbito de actividad que debe desempeñar el agricultor beneficiario de las ayudas de la PAC (lista negativa), a saber: gestión de aeropuertos, servicios ferroviarios, instalaciones de abastecimiento de agua, servicios inmobiliarios e instalaciones deportivas y recreativas permanentes.

No obstante, se da la posibilidad a los solicitantes que entren en el ámbito de la lista negativa de ser considerados agricultores activos si aportan pruebas que demuestren que su actividad agraria no es insignificante, que su principal objeto social o comercial consiste en ejercer una actividad agraria o que cuentan con un nivel mínimo de ayudas del 5% de sus ingresos totales no agrarios.

El Parlamento Europeo, por primera vez, ha jugado un papel clave en el diseño y configuración de la PAC. Ello ha dotado de una mayor legitimidad democrática a esta política, si bien a costa de dilatar los procedimientos y de aumentar la carga burocrática de la negociación

Ocho Estados miembros³, entre los que no se encuentra España, han utilizado la opción que ofrece el reglamento de ampliar esta lista, para añadir otras categorías como la minería, la gestión de bosques o las entidades públicas de diversa índole.

Lo que sí ha hecho nuestro país, de manera voluntaria, es ampliar los requisitos de la definición de agricultor activo con criterios adicionales como la inscripción en los registros de explotaciones correspondientes, ya sea el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) o el Registro General de la Producción Agrícola (REGEPA).

Además, la comprobación de que el agricultor obtiene, al menos, un 20% de sus ingresos agrarios de otras fuentes distintas a los pagos directos de la PAC, permitirá identificar posibles situaciones de riesgo en las que el solicitante podría estar creando condiciones artificiales para el acceso a las ayudas. De esta forma, las ayudas se orientan hacia los agricultores que verdaderamente ejercen una actividad agraria en beneficio de la economía de las zonas rurales.

Otra de las condiciones de carácter horizontal tiene que ver con la reducción de los pagos a percibir a partir de una determinada cantidad. En concreto, se aplicará una reducción (o

³ Bulgaria, Alemania, Estonia, Italia, Malta, Países Bajos, Reino Unido (Escocia) y Rumanía.

La comprobación de que el agricultor obtiene, al menos, un 20% de sus ingresos agrarios de otras fuentes distintas a los pagos directos de la PAC, permitirá identificar posibles situaciones de riesgo en las que el solicitante podría estar creando condiciones artificiales para el acceso a las ayudas. De esta forma, las ayudas se orientan hacia los agricultores que verdaderamente ejercen una actividad agraria en beneficio de la economía de las zonas rurales

capping) del 5% en la parte que sobrepase los 150 000 euros en concepto de pago básico, es decir, sin incluir los importes que se perciban en concepto de pago por prácticas beneficiosas para el clima y medio ambiente (*greening*), ni para jóvenes, ni las ayudas asociadas. Dicho importe se destinará a financiar medidas de desarrollo rural.

No obstante, antes de aplicar esta reducción se descontarán del pago básico los costes laborales generados en la explotación agraria, incluidos los impuestos y cotizaciones sociales relacionados con el empleo. También se tendrá en cuenta si el solicitante es una entidad asociativa o una explotación en régimen de titularidad compartida, en cuyo caso la reducción se calculará y se aplicará individualmente a cada uno de los miembros que formen parte de dicha entidad.

Por último, por motivos de eficacia administrativa, se establece un importe mínimo para percibir pagos directos, que irá incrementándose progresivamente (a razón de 100 euros al año) desde 100 hasta 300 euros anuales en 2017. Estos límites se aplicarán sin tener en

cuenta las posibles penalizaciones administrativas por incumplimiento de alguno de los requisitos.

EL NUEVO SISTEMA DE PAGOS DIRECTOS: PAGO BÁSICO Y PAGOS RELACIONADOS

El nuevo esquema de pagos directos se definió en sus inicios como un sistema de “*capas*” formado por la suma de los diferentes pagos acumulativos a los que el agricultor tiene derecho en función de las características de su explotación.

Algunas de estas “*capas*” funcionan de manera muy similar a como venían haciéndolo determinados pagos del periodo anterior, como el pago básico, equivalente al pago único y que igualmente se concede mediante un sistema de derechos, o la ayuda asociada voluntaria, sucesora de las anteriores ayudas en virtud del “*artículo 68*” del antiguo Reglamento que regulaba los pagos directos⁴.

Entre los nuevos pagos destaca, tanto por el presupuesto reservado al mismo como por su carácter obligatorio, el pago por prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente o, coloquialmente, *greening*. En esta ayuda se plasma el objetivo de la nueva PAC de mejorar el comportamiento medioambiental de la agricultura.

Existen una serie de pagos de carácter voluntario para el Estado miembro. Estos son el pago para zonas con limitaciones naturales, la ayuda asociada y el pago redistributivo. De todos ellos, solo la ayuda asociada se aplicará en España.

⁴ Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003.



En el primer caso, se trata de un apoyo que tradicionalmente se concede en el marco del segundo pilar de la PAC, dentro de los programas de desarrollo rural (PDR), y así ha optado España por que se mantenga. Dinamarca es el único país de la UE que ha decidido apoyar a las zonas con limitaciones naturales en el primer pilar.

En cuanto al pago redistributivo, consiste en reservar una parte del presupuesto para concederlo en forma de complemento al pago básico de todas las “primeras hectáreas” de todas las explotaciones, hasta un número máximo que no puede superar las 30 hectáreas o el tamaño medio de la explotación en cada país, si éste es mayor. Cuando la financiación del pago redistributivo sea superior al 5%, el Estado miembro

puede no aplicar el *capping*. El hecho de que este pago se aplique de forma idéntica a todos los agricultores, sin que se pueda hacer ningún tipo de diferenciación sectorial ni territorial, es el motivo por el cual se descartó su aplicación en nuestro país.

Otra novedad destacada es el pago para jóvenes agricultores, medida que se enmarca tradicionalmente en los programas de desarrollo rural. Hasta el último momento de la negociación se mantuvo el debate sobre su obligatoriedad y, de hecho, se ha vuelto a plantear por algunas delegaciones en el contexto de la simplificación de la PAC. Finalmente se mantuvo como un pago obligatorio, tal y como había sido concebido en la propuesta original de la Comisión. Su presupuesto anual puede alcanzar hasta un máximo

del 2% de los pagos directos y éste es el porcentaje que se va a dedicar en España a este pago, el máximo posible, dada nuestra necesidad de fomentar el relevo generacional.

La ayuda asociada se concede a ciertas producciones especialmente importantes por motivos económicos, sociales o medioambientales y que afrontan determinadas dificultades. En nuestro país se destinará a este componente, al menos hasta su revisión en 2017, revisión que contempla el reglamento, un 12% de los pagos directos. La mayor parte irá a las producciones ganaderas (vacuno, ovino y caprino, tanto de leche como de carne), si bien determinados sectores agrícolas también recibirán este tipo de apoyo (remolacha azucarera, tomate para industria, frutos cáscara, legumbres, arroz y cultivos proteicos para alimentación animal).

Los sectores e importes anuales destinados a esta ayuda asociada son:

Sector	Importe €
Ayudas a la ganadería	
Vacas nodrizas	187 745 000
Vacuno de cebo	40 127 000
Vacuno de leche	93 579 000
Ovino	154 892 000
Caprino	13 645 000
Ayudas a los cultivos	
Arroz	12 206 000
Cultivos proteicos	44 537 000
Frutos de cáscara y algarrobas	14 000 000
Legumbres de calidad	1 000 000
Remolacha azucarera	168 360 000
Tomate para industria	6 352 000
Total	584 919 000

Por último, de aplicación únicamente en los países productores, se mantiene prácticamente en las mismas condiciones, aunque con un ligero ajuste presupuestario a la baja, el pago específico al cultivo del algodón.

Alternativamente a todo este sistema de pagos acumulativos se da la opción a los Estados miembros de implementar un régimen simplificado para perceptores de pequeños importes, o pequeños agricultores, entendiéndose como tales a los beneficiarios que perciben un importe total de pagos directos inferior o igual a 1250 euros anuales.

EL PAGO BÁSICO: REGIONALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

Como ya se ha señalado, el pago básico se concederá al amparo de un sistema de derechos de pago que se asignarán a los agricultores, previa solicitud, en 2015. El anterior sistema de derechos de pago único expiró el pasado 31 de diciembre de 2014, por lo que actualmente los agricultores ya no disponen de derechos de pago en sí, sino de un “derecho a recibir derechos”, en las condiciones que se determinen y siempre y cuando cumplan los requisitos de acceso establecidos.

Para entender de forma sencilla y resumida en qué consisten estas condiciones y requisitos de acceso al nuevo sistema de derechos de pago básico hay que conocer tres conceptos clave: la *llave*, el *cupo* y el *valor o mochila*.

Los agricultores con *llave* de entrada son, con carácter general, aquellos que tuvieron derecho a recibir algún pago directo (acoplado o desacoplado) en la campaña de solicitudes 2013.

A los agricultores que disponen de *llave* se les asignará, como máximo, un *cupo* de derechos de pago básico igual al número de hectáreas que declararon en su solicitud 2013. Si el número de hectáreas que el agricultor declara en 2015 fuera inferior al *cupo*, entonces se le asignarán tantos derechos como hectáreas haya declarado este año.

Finalmente, el valor de los derechos asignados se calculará teniendo en cuenta la *mochila* histórica de cada agricultor, esto es, el pago único



percibido en 2014, al que se sumarán otros pagos que pasan a estar desacoplados en el futuro, como las ayudas para el fomento de la calidad del algodón y del tabaco, la mitad, aproximadamente, de la prima a la vaca nodriza y los pagos del programa de fomento de rotaciones en tierras de secano.

A efectos de percibir el pago básico, el territorio nacional se divide en 50 regiones que se agrupan en cuatro categorías de usos del suelo: tierra de cultivo en secano, tierra de cultivo en regadío, cultivo permanente y pasto permanente. Dentro de cada categoría, las regiones se diferencian según su potencial agronómico, el cual guarda un cierto paralelismo con la intensidad de la ayuda media por hectárea de la región debido a que, hasta el desacoplamiento de las

ayudas, éstas se concedían fundamentalmente en relación a los rendimientos productivos.

Las regiones se configuran a partir de la comarca agraria y del tipo de uso del suelo que figura en el Sistema de Información Geográfica de Parcela Agrícolas (SIGPAC) en el año 2013, que se toma como base para la elaboración del modelo.

Una vez se disponga de las declaraciones de superficie correspondientes a cada región en este primer año de asignación de derechos, la dotación financiera nacional destinada al pago básico se dividirá en 50 “sobres” regionales y se calculará el valor medio regional de la ayuda por hectárea. Este parámetro se tomará como valor de referencia al cual deberán converger



los pagos de cada agricultor que cuente con derechos en la región.

El mecanismo de convergencia externa, parcial y limitada, descrito anteriormente para la redistribución del gasto agrario entre los Estados miembros es, prácticamente, el mismo que se aplicará en España para aproximar, en pasos sucesivos entre 2015 y 2020, los valores individuales de los derechos a la media regional, esto es lo que se conoce como convergencia interna. Es decir, los agricultores con valores por debajo del 90% de la media, salvarán un tercio de la diferencia con dicho 90%, a costa de aquellos cuyo valor se sitúa por encima de la media. En este caso, además, se ha definido un suelo (60% del valor medio) por debajo del cual no deberá encontrarse el valor de ningún derecho en 2020, siempre y cuando la pérdida de ingresos de los agricultores cuyos importes se sitúan

por encima de la media no supere el 30% como consecuencia de este proceso de convergencia.

De esta forma, ha sido posible salvar el mecanismo de “*tasa plana*” (convergencia plena al valor medio de todos los derechos que se encuentran dentro de una misma región en 2020) que pretendía aplicar la Comisión de forma generalizada en toda la UE, según figuraba en su propuesta inicial, y que tan perjudicial podría haber sido para el mantenimiento de la diversidad productiva española.

EL PAGO PARA PRÁCTICAS BENEFICIOSAS PARA EL CLIMA Y EL MEDIO AMBIENTE

Una de las grandes novedades que plantea esta nueva PAC es la aplicación de un pago

para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, también conocido como “greening”.

Novedad, porque es la primera vez que dentro del primer pilar de la PAC, pilar dedicado a los pagos directos a la renta de los agricultores y a las medidas de mercado, se incluye un pago que obliga a los agricultores a realizar una serie de prácticas de carácter medioambiental. Hasta este momento las actuaciones de carácter medioambiental estaban enmarcadas básicamente en el segundo pilar de la PAC dedicado al desarrollo rural. Aunque se mantiene la condicionalidad que, desde el año 2003, incorpora a la PAC normas básicas en materia de medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal, con el objetivo de contribuir al desarrollo de una agricultura sostenible.

El objetivo de este pago, tal y como se indica en los considerandos del Reglamento (UE) nº 1307/2013, “*es la mejora del comportamiento medioambiental a través de un componente de “ecologización” obligatorio de los pagos directos que apoyará prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, aplicable en toda la Unión*”.

Se trata pues de un suplemento del pago básico, anual, destinado a prácticas obligatorias que deben seguir los agricultores para abordar los objetivos de la política climática y medioambiental. La importancia de este pago dentro del conjunto de los pagos directos puede entenderse por el montante presupuestario que supone, pues un 30% del límite máximo nacional anual, es decir, del sobre de dinero existente para cada Estado miembro para pagos directos, debe destinarse al mismo. Además, durante las negociaciones se consiguió que su cálculo sea individual, proporcional al pago base que reciba cada agricultor. De esta forma se evita que este pago sea igual para todos los agricultores, con independencia del importe de pago base que reciban.

Es la primera vez que dentro del primer pilar de la PAC, pilar dedicado a los pagos directos a la renta de los agricultores y a las medidas de mercado, se incluye un pago que obliga a los agricultores a realizar una serie de prácticas de carácter medioambiental

Estas prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente que habrán de respetar los agricultores para percibir este pago son: la diversificación de cultivos, el mantenimiento de los pastos permanentes existentes y contar con superficies de interés ecológico.

Se reconocen los efectos positivos de la actual producción ecológica en el clima y el medio ambiente, por lo que los agricultores que realicen este tipo de producciones cumplen con los requisitos establecidos para estas prácticas y tendrán derecho, *ipso facto*, a este pago. Asimismo, se reconoce la existencia de prácticas equivalentes a las anteriores que serán aquellas que incluyan prácticas similares que rindan un nivel de beneficio para el clima y el medio ambiente equivalente o superior. Por otro lado, indicar que las superficies dedicadas a cultivos leñosos no deben de aplicar las prácticas de *greening* puesto que se les reconoce el beneficio ambiental que suponen tanto desde el punto de vista del mantenimiento del suelo como de la captura de carbono.

La diversificación de cultivos va dirigida principalmente a mejorar la calidad del suelo y tiene en cuenta las dificultades con las que se encuentran las explotaciones más pequeñas para diversificar. Por ello se aplica a las explotaciones con tierras de cultivo de más de 10 hectáreas. Así, las explotaciones de entre 10 y 30 hectáreas tendrán, al menos, dos tipos de cultivos diferentes en dichas tierras de

La diversificación de cultivos va dirigida principalmente a mejorar la calidad del suelo y tiene en cuenta las dificultades con las que se encuentran las explotaciones más pequeñas para diversificar. Por ello se aplica a las explotaciones con tierras de cultivo de más de 10 hectáreas

cultivo y el cultivo principal no supondrá más del 75% de las mismas. Por su parte, las explotaciones de más de 30 hectáreas tendrán, al menos, tres tipos diferentes de cultivos. El cultivo principal no supondrá más del 75% de dichas tierras de cultivo y los dos cultivos principales juntos no supondrán más del 95% de las mismas.

Se establecen excepciones para las explotaciones que ya cumplen con el objetivo de diversificación de cultivos al dedicar una gran parte de sus tierras a pastos o a barbecho, o dedicadas a cultivos bajo agua durante una parte significativa del año.

El mantenimiento de pastos permanentes va dirigido al beneficio medioambiental particular de la captura de carbono. Por un lado, se prohíbe convertir, labrar o efectuar labores más allá de las necesarias para el mantenimiento en los pastos permanentes designados como medioambientalmente sensibles situados en las zonas contempladas por la Directiva 92/43/CEE⁵ o la Directiva 2009/147/CE⁶. En el caso de que un agricultor haya convertido o labrado estos pastos permanentes estará obligado a la reconversión de dicha superficie en pastos permanentes.

⁵ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

⁶ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Además, los Estados miembros deberán asegurar que la proporción de superficies dedicadas a pastos permanentes en relación con la superficie agraria total declarada por los agricultores no disminuya más de un 5% en comparación con la proporción de referencia que se debe establecer por parte de los Estados miembros en 2015 y que, en el caso de España, se establecerá a nivel nacional. Cuando la disminución sea de más de ese 5% los agricultores responsables de dichas conversiones tendrán la obligación de restaurar esas superficies mediante su reconversión en pastos permanentes.

La tercera de las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, las superficies de interés ecológico, va dirigida en particular a la salvaguardia y a la mejora de la biodiversidad de las explotaciones. Por lo tanto las superficies de interés ecológico consisten en superficies que están directa o indirectamente destinadas a la biodiversidad. Al igual que con la práctica de la diversificación de cultivos, se intenta evitar que las explotaciones más pequeñas sufran cargas desproporcionadas en aplicación de esta práctica. Así, cuando las tierras de cultivo de la explotación cubran más de 15 hectáreas los agricultores deberán tener, al menos, un 5% de la superficie de la explotación como superficie de interés ecológico.

El reglamento establece un listado de posibles superficies de interés ecológico. De entre ese listado los Estados miembros deben decidir cuáles van a aplicar en su territorio. España ha decidido considerar como superficies de interés ecológico a las tierras en barbecho; las superficies dedicadas a cultivos fijadores de nitrógeno; las superficies forestadas y las superficies dedicadas a la agrosilvicultura.

Se establecen igualmente excepciones para las explotaciones que ya cumplen con el objetivo de las superficies de interés ecológico al dedicar una gran parte de sus tierras a pastos o a barbecho.



En la actualidad, dentro de las negociaciones para simplificación de la PAC, varios Estados miembros han solicitado a la Comisión simplificación y flexibilidad en la aplicación de estas medidas debido a las dificultades en su puesta en marcha, tanto desde el punto de vista de la gestión de las administraciones, como en su aplicación por parte del agricultor debido a su novedad.

Si bien es cierto que la propuesta inicial de la Comisión era más estricta en cuanto a la aplicación de estas prácticas, en el proceso de negociación tanto en el ámbito del Consejo como en el del Parlamento Europeo, estas exigencias se vieron suavizadas. Sin embargo, el propio reglamento establece, en relación a las superficies de interés ecológico que, antes

de 31 de marzo de 2017, la Comisión deberá presentar un informe de evaluación sobre su aplicación y, en su caso, presentar una propuesta legislativa en relación al incremento de porcentaje de un 5 a un 7%, este último porcentaje fue el inicialmente propuesto por la Comisión. Aunque solo habrán pasado dos años de la aplicación de este nuevo pago, este informe será un documento importante a la hora de conocer cómo se ha venido implementando en los distintos Estados miembros esta práctica.

En cualquier caso, la Comisión ha apostado muy clara y decididamente por este tipo de pagos medioambientales dentro del primer pilar de la PAC y es previsible que se verán reforzados en el futuro. ♣