



Reforma de la PAC y política de aguas.

Leandro del Moral* y Francesc La-Roca** y

* Universidad de Sevilla, Fundación Nueva Cultura del Agua

** Universidad de Valencia, Fundación Nueva Cultura del Agua

La Política Agraria Comunitaria (PAC) ha constituido una de las piezas fundamentales en el proceso de integración europea desde sus inicios. El Tratado de Roma establecía el desarrollo de una política común con la finalidad de garantizar el abastecimiento de productos agrarios y la mejora de las condiciones de vida de los agricultores en el territorio de los seis países fundacionales (Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo). A partir de su puesta en marcha en 1962, la PAC alcanzó rápidamente sus objetivos principales convirtiéndose, sin embargo, en fuente de nuevos problemas. La intensificación de la producción originó excedentes que había que destruir o almacenar e intentar colocar en el mercado exterior, creando fricciones internacionales. Por otra parte, la política agraria drenaba los recursos de la CEE al capturar más del 50% de los fondos presupuestarios. En 1992 la política agraria comunitaria inició un proceso de reforma, aún hoy inacabado. Entre los objetivos de la reforma figuraban los de reducción de los excedentes y ajuste a las disponibilidades presupuestarias de un proyecto de integración europea en ampliación constante. Por otro lado, las condiciones del comercio internacional ya no eran las de los años sesenta, sino que estaban inmersas en el profundo proceso de cambio que hemos venido en llamar globalización.

Otro motor de la reforma ha estado relacionado con las consecuencias ambientales del modelo agrario impulsado por la PAC. En los noventa ya eran innegables los impactos ambientales de la intensificación agraria, especialmente los derivados del uso masivo de fertilizantes y de productos fitosanitarios. El medio más afectado por la dispersión de agroquímicos es, precisamente, el medio acuático, lo que resultaba especialmente intolerable para unos ciudadanos (y sus representantes) cada vez más sensibles respecto al deterioro ambiental. Sin embargo, el entramado de intereses generado en torno a la PAC a lo largo de sus años de existencia ha desembocado en la constitución de una potente 'comunidad de política' (concepto que va más allá de la de un mero lobby, como ya indicaba Pérez Díaz en 1996), con un alto nivel de articulación social y política y con una gran capacidad de resistencia al cambio. Entre los agentes que participan en el reparto de la porción del presupuesto comunitario destinado a la agricultura están de manera inmediata los perceptores directos de subvenciones, es decir, principalmente, los agricultores y ganaderos. Sin embargo, en un segundo plano,

menos visible se mueven otros agentes con poder suficiente para condicionar, mediante la presión política, las decisiones de los representantes electos y los gobernantes no electos. Se trata, por un lado, de la industria química -antes suministradora de fertilizantes y plaguicidas, hoy también de semillas- y otras ramas de actividad relacionadas con la producción agraria; del otro, las cadenas de distribución agroalimentaria que han configurado una estructura oligopólica del mercado capaz de fijar los precios de compra al agricultor, absorbiendo así de manera indirecta las subvenciones públicas. Estos sectores son los principales beneficiarios finales del modelo agrario dominante.

Con todo, las sucesivas oleadas de reforma a partir de 1992 han producido ciertos cambios como la desvinculación de las ayudas respecto a la producción, que posibilita una disminución de la presión sobre los ecosistemas; la introducción de las ayudas al desarrollo rural, que aportan una perspectiva territorial antes ausente o la llamada eco-condicionalidad que vincula las subvenciones a la observación, por parte del receptor, de ciertas prácticas que reducen el impacto ambiental. Volveremos sobre el alcance de estas medidas en la revisión actual de la PAC (2013) al final del artículo.

La nueva política de aguas europea.

Paralelamente a estos cambios, la aprobación de la Directiva Marco del Agua (DMA) en el año 2000 supuso una inflexión en la política europea de aguas. De un planteamiento de regulación sectorial en función de los usos del agua (abastecimientos, baño, piscícolas, etc.) se pasa a un enfoque integral que engloba a los anteriores. Los enfoques y objetivos que caracterizan la nueva política del agua se pueden sintetizar en los siguientes cuatro puntos fundamentales.

En primer lugar, la DMA asume un enfoque de 'gestión integrada' del agua, estableciendo como objetivo central (artículo 1º, apartado a) la recuperación y conservación del *buen estado ecológico* de ríos, lagos, lagunas y humedales. El buen estado ecológico se define con criterios físico-químicos, biológicos y, lo que es más novedoso, morfológicos (régimen hidrológico, continuidad del río, morfología de los cauces, estructura de las riberas). Para las aguas subterráneas, la DMA establece el objetivo de asegurar el *buen estado cuantitativo*, además del *buen estado cualitativo* exigido por anteriores leyes, tomando en cuenta las interacciones de tales masas de agua con humedales y otros ecosistemas terrestres asociados. Complementariamente, la DMA introduce el *principio de no deterioro*, profundizando el compromiso de conservación más allá del principio *quien contamina paga*. Todo esto constituye un reto muy serio, teniendo en cuenta que la DMA es una norma de obligado cumplimiento transpuesta - aunque no del todo satisfactoriamente- a la normativa estatal desde diciembre de 2003. Evidentemente, la DMA establece excepciones a la consecución de tales objetivos (tramos de ríos, lagos, aguas costeras o acuíferos *muy modificados*, *costes desproporcionados*, *impactos sociales o ambientales negativos*), pero estas

situaciones son por su propia naturaleza excepciones que tendrían que justificarse con rigor y coherencia.

En segundo lugar, la DMA establece la cuenca hidrográfica como marco territorial de gestión de aguas, reconociendo el ámbito geográfico natural del ciclo de las aguas continentales. Asumiendo la *indivisibilidad y unicidad* sistémica de las aguas subterráneas y superficiales, la DMA promueve su gestión integrada en el ámbito de las cuencas, superando incluso las fronteras en las cuencas transfronterizas en el seno de la UE. Este enfoque de gestión y planificación tiene una larga trayectoria en nuestro país; pero al concepto de cuenca la DMA añade la integración de las aguas costeras (plataformas litorales) y de transición (deltas, estuarios) en la gestión de las aguas continentales, contradiciendo la idea tradicional de que las aguas de los ríos “se pierden en el mar”, y reconociendo sus importantes funciones en la sostenibilidad de deltas, playas, pesquerías y ecosistemas litorales.

En tercer lugar, la DMA introduce nuevos criterios de racionalidad económica en la gestión de aguas presididos por el principio de *recuperación de costes* -incluyendo los *costes ambientales* y el *valor de escasez* (coste de oportunidad)-, el principio *quien contamina paga* y la utilización de los precios como incentivo al uso sostenible. De acuerdo con esto último los estados miembros deberían asegurar que, desde 2010, los precios del agua proporcionen a los usuarios incentivos adecuados para usar el agua eficientemente y contribuir de esa manera al logro de los objetivos de la Directiva. En cada caso deberán desarrollarse análisis transparentes y en profundidad de los efectos económicos y sociales de los precios, y se deberá garantizar la contribución adecuada de los diferentes usos del agua, diferenciando al menos entre industriales, domésticos y agrícolas (La-Roca, 2013).

Por último, en cuarto lugar, la DMA exige abrir la gestión de aguas a una *activa participación* ciudadana de carácter *pro-activo*. Este tema tiene una gran significación: no se trata simplemente –que ya sería importante- del reconocimiento de derechos democráticos de todos los ciudadanos, sino de la búsqueda de eficacia y solidez en los resultados (lograr compromisos, compartir responsabilidades, evitar conflictividad) y del reconocimiento de las incertidumbres técnicas y sociales que rodean gran parte de los conceptos básicos (“costes desproporcionados”, “incentivos adecuados”, “medidas suficientes”, etc.). Además, los actores convocados a participar no son solamente los tradicionales usuarios del agua (comunidades de regantes, empresas de abastecimiento, hidroeléctricas, industria), sino un espectro más amplio de *partes interesadas*, que incluye sindicatos de trabajadores, empresarios, agricultores de secano y regadío, consumidores, ciudadanos organizados (ecologistas, defensores del patrimonio, etc.) y el *público en general* (La Calle, 2013).

Agua y agricultura en España

En los balances hídricos actuales empieza a ser común la distinción entre *agua verde* – que se corresponde básicamente con la que se almacena en la vegetación y el suelo- y *agua azul*, la que circula por los ríos, acuíferos y sistemas artificiales de riego, objeto tradicional de la política hidráulica. En el análisis de la relación entre agua y agricultura hay que recuperar la atención al agua verde, perdida por la concentración prioritaria, durante los últimos 100 años de ‘política hidráulica’, en la gestión del agua azul. El agua verde es la que posibilita los cultivos de secano, que siguen ocupando la mayor parte de superficie agraria útil (85%) en nuestro país. Durante miles de años la actividad agraria en los países de precipitaciones escasas o irregulares se ha basado en la cuidadosa intensificación de la transformación de agua azul en verde a través de nivelaciones, bancales, etc. que pretenden disminuir la escorrentía superficial, aumentar la infiltración y la parte del recurso captable por las plantas. Por supuesto que también ha existido una sabia utilización del agua azul disponible en régimen natural en los estiajes, a través de los sistemas de regadío tradicional.

Desde el punto de vista ecológico estos regadíos tradicionales han tenido un impacto moderado en su entorno, de magnitud no comparable al de los grandes sistemas regulados mediante presas, construidos masivamente durante la segunda mitad del siglo XX. Por este motivo, junto con la presencia de otros valores como el del patrimonio histórico, el paisajístico o el carácter social de su explotación, existe un amplio consenso en cuanto a la conveniencia de mantener y proteger los sistemas de riego tradicionales de las vegas fluviales, las llanuras litorales o los entornos de las surgencias subterráneas. Para garantizar la compatibilidad de las prácticas agrarias con el buen estado de los ecosistemas acuáticos se requieren medidas como la reducción del uso de fertilizantes y productos fitosanitarios sintéticos o la conservación (o recuperación) de los cauces sin revestir de las acequias.

El núcleo del debate actual acerca de la relación entre agricultura y agua se sitúa en los grandes sistemas de creación (o expansión) relativamente reciente. A pesar de las grandes diferencias territoriales que hacen arriesgada la generalización, se pueden señalar algunos elementos comunes que caracterizan los problemas del regadío. Por un lado, la expansión de la superficie potencialmente regable por encima de la disponibilidad sostenible (y en algún caso absoluta) de agua. Por otro, y en parte como respuesta a lo anterior, un proceso de incremento en la eficiencia técnica del riego, conocida como “modernización”, que ha tenido consecuencias no deseadas sobre el medio ambiente, especialmente a través de la intensificación de los cultivos y de la extensión de la superficie regada. Sólo excepcionalmente el agua ahorrada mediante el cambio en las técnicas de riego ha revertido o ha dejado de ser extraída de ríos o acuíferos.

La Reforma de la PAC: Propuesta de la Comisión, debate en el Consejo y el Parlamento europeos.

Con este telón de fondo, el nuevo proceso de reforma de la PAC, adecuadamente orientado, podría suponer una oportunidad para avanzar hacia un modelo productivo inteligente, integrador y sostenible. En la actualidad, el 75% del presupuesto agrario se dirige hacia el llamado primer pilar de la PAC, destinado a ayudas directas y de mercado. Queda tan sólo un 25% para las medidas de desarrollo rural o segundo pilar de la PAC, destinado a mejorar la competitividad y el comportamiento ambiental del sector agrario y forestal, así como la calidad de vida en las zonas rurales. Además, la mayor parte de las ayudas se distribuyen entre un pequeño número de explotaciones, de gran tamaño y/o de carácter intensivo. De esta forma, el 18% de los beneficiarios acaparan el 85% de los fondos, teniendo además muchos de ellos fijada su residencia en grandes centros urbanos, con la consiguiente pérdida del objetivo territorial de esta política. Por otra parte, en los últimos años han recibido subvenciones de la PAC empresas cuya actividad principal no es la agricultura como, por ejemplo, aeropuertos, campos de golf o empresas ferroviarias.

Gran parte de las ayudas contribuyen a promover modelos de producción con impactos considerables sobre el medio ambiente. Así, las explotaciones de regadío reciben de media el triple de pagos que las de secano. Existe, además, una clara conexión entre mayores niveles de percepción de ayudas y sobreexplotación de acuíferos o contaminación de las aguas por nitratos de origen agrario, lo que en el primer caso afecta directamente al mantenimiento de la actividad agraria, y en ambos compromete en algunos lugares el abastecimiento de agua a poblaciones. Todo ello constituye una clara muestra de descoordinación entre los objetivos ambientales de la UE -en especial en materia de aguas y biodiversidad- y la actual PAC (WWF y SEO/BirdLife, 2010).

En la propuesta para la PAC 2014–2020ⁱ que la Comisión Europea presentó en octubre de 2011 (proyectos de reglamentos sobre pagos directos, desarrollo rural, Organización Común de Mercado y aspectos horizontales), figuraba la posibilidad de considerar a la DMA como norma de obligado cumplimiento para todos aquellos beneficiarios de pagos directos (condicionalidad). Además, la propuesta introducía criterios de ahorro de agua para que se pudiese seguir financiando con fondos de desarrollo rural la modernización de regadíos. La Comisión también ha reclamado la condicionalidad de las ayudas al cumplimiento de otras directivas que afectan directamente a la calidad del agua, como la de uso sostenible de plaguicidasⁱⁱ.

En lo que respecta al primer pilar, se proponía la transición hacia un pago básico para todos los productores, abandonando las referencias históricas del actual. Se incluía una nueva línea de pagos verdes (*greening*) destinados a fomentar la diversificación de cultivos en las explotaciones, el mantenimiento de superficies de interés ecológico (barbechos, franjas tampón, etc.) en las mismas y la protección de los pastos permanentes. Desde una perspectiva de defensa de los objetivos de

la DMA, es coherente la propuesta de la Comisión de dedicar un 30% de los pagos directos de la PAC a ayudas verdes, Estas ayudas se destinarían a favorecer el mantenimiento de al menos el 10% de la superficie de las explotaciones como zonas de interés ambiental (incluyendo barbechos, franjas tampón, etc.); a potenciar la rotación de cultivos, proteger los pastos permanentes y, en el caso de cultivos leñosos, favorecer el mantenimiento de una cubierta vegetal que permita frenar procesos erosivos, mejorar la capacidad de infiltración del terreno, etc. Todas estas prácticas contribuirían de manera significativa al buen estado y, consiguientemente, al incremento de los *servicios ambientales* de ríos, acuíferos y humedales. Aunque, como se ha advertido, habría que evitar que una aplicación rígida de porcentajes ocasionara efectos negativos en algunos territorios, sobre todo, en las áreas mediterráneas (Moyano, 2012).

Para que la PAC pudiera contribuir a los objetivos de la DMA sería necesario que estos se incluyeran en la condicionalidad a partir de 2014. Esto supondría que los beneficiarios de las ayudas de la PAC deberían contar la correspondiente concesión de agua, expedida por la Administración competente, que asegure el uso legal de este recurso; autorización para construir embalses, balsas u otras actuaciones que supongan afección a una masa de agua, al dominio público hidráulico o a los bosques de ribera; caudalímetros que permitan determinar el volumen de agua consumido en la explotación, etc. (Peiteado, 2013).

En cuanto al segundo pilar de la PAC, la propuesta de la Comisión busca su uso coordinado con el de otros fondos europeos (Fondo de Cohesión, Pesca, FSE, etc.) y se organiza en torno a seis prioridades, dos de las cuales son de carácter ambiental: restauración, conservación y mejora de los ecosistemas y eficiencia de los recursos y economía baja en carbono. La clave reside en incrementar su dotación presupuestaria y en que un porcentaje significativo de las ayudas se dediquen a objetivos ambientales, entre ellos los de la DMA. En cuanto a la modernización de regadíos, no debería admitirse el que se siga financiando estas actuaciones con fondos públicos si no se demuestra un ahorro real, que contribuya al buen estado de las masas de agua. Asimismo, es necesario introducir criterios e indicadores de consumo energéticos en estas transformaciones. En lo referente a nuevos regadíos, no deberían financiarse con fondos de la PAC, especialmente en aquellas zonas que ya sufren altos niveles de estrés hídrico y en las que la garantía de suministro no está cubierta para los regadíos ya existentes.

Pero las propuestas de la Comisión, que se han encontrado con la oposición de numerosos estados miembros, en particular los del Mediterráneo, incluido España, se van diluyendo a medida que avanzan las negociaciones. La oposición a la propuesta argumenta que no debe incluirse la DMA en la condicionalidad de la PAC, ni condicionarse las inversiones en modernización a unos objetivos, que no deberían ser tanto de aumento de eficiencia, en la que ya se ha avanzado considerablemente, como de recuperación de recurso por el sistema hidrológico. Esto significa estabilizar las superficies y las intensidades de cultivo, y desde luego prescindir de emplear fondos de desarrollo rural para la creación de nuevos regadíos. En caso de que se aprobaran las propuestas presupuestarias más

productivistas, el pilar de desarrollo rural -dedicado a medidas como las de producción ecológica, apoyo a la implementación de la DMA o Natura 2000-, podría sufrir un recorte de hasta el 25% de los fondos con respecto al presupuesto actual. Por otra parte, las acciones del segundo pilar continúan siendo de obligatoria cofinanciación por los Estados Miembros y/o las regiones: en el escenario de crisis y recortes, especialmente en la Europa Mediterránea esta condición va a dificultar el impulso de estas actuaciones.

Reflexiones finales

La PAC y la DMA son dos de las principales políticas de la Unión Europea. Es imprescindible la integración y coherencia entre ambas. Si se diseñan adecuadamente, las medidas de desarrollo rural pueden contribuir de manera decisiva a la consecución de los objetivos de la política de aguas. Es urgente e ineludible la cooperación entre ambas políticas y concretamente entre los planes de medidas de cada cuenca y los programas de desarrollo rural, en las escalas adecuadas (comarcas, subcuencas) para hacer posible la participación real de los agentes sociales interesados.

La revisión realizada por la Comisión de los primeros años de aplicación de la DMA, que se concretan en la aprobación de los planes de gestión de las cuencas europeas, ha generado un documento de refuerzo y mejora para los próximos años. En este proceso de revisión, en el que destaca el documento conocido como *Blueprint (Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, 2012)*, se apuesta por la integración de la política de aguas con otras, entre ellas la PAC. Por otra parte, se robustece el carácter territorial de la política de aguas vinculándola aún más estrechamente a algunos aspectos de la PAC, como pueden ser la creación de zonas tampón, las buenas prácticas de gestión del suelo o la creación de infraestructuras verdes que contribuyan al mantenimiento de los *servicios ecosistémicos* (no solo los relacionados con el agua). Los servicios ecosistémicos se definen como la contribución de los ecosistemas al bienestar humano: desde la publicación en 2005 de los resultados del proyecto de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) constituyen un concepto clave para el conocimiento y la gestión de las relaciones sociales con los ecosistemas. En este sentido, la Comisión está interesada en promover el conocimiento de los servicios ecosistémicos como un instrumento novedoso e integrador de diferentes aspectos de la política ambiental (agua, biodiversidad, paisaje, reducción de riesgos, etc.) y sectorial.

La incorporación de los objetivos de la DMA a la política agraria facilitaría además la financiación de algunas de las medidas de los planes de cuenca necesarias para la consecución de los objetivos de buen estado, pero que resultan excesivamente onerosas para los agentes que -en aplicación de los principios de recuperación de costes y contaminador pagador- deberían soportarlas. Sin embargo, la apuesta del gobierno español por engordar el primer pilar de la PAC, en detrimento de los fondos destinados a desarrollo rural y medidas medioambientales, y por “flexibilizar” las exigencias de carácter ambiental

(MAGRAMA, 2013) dificulta tanto la consecución de los objetivos de la DMA como las posibilidades de financiación de los planes de cuenca.

Referencias

Comisión Europea, 2012. A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources o Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, COM(2012) 673 final.

La Calle, A. (2013), ¿Cuales son los objetivos de la política de aguas?, <http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/administracion-y-legislacion-del-agua/cuales-son-los-objetivos-de-la-politica-del-agua>

La-Roca, F. (2013) Los costes de los servicios relacionados con el agua, <http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/la-economia-del-agua/los-costes-de-los-servicios-relacionados-con-el-agua>

MAGRAMA (2013) Conferencia Sectorial de Agricultura: Posición común para la “Reforma de la PAC Horizonte 2020” Fecha: 15 de junio de 2012. Anotado con resultados a fecha 15 de abril de 2013.
<http://www.magrama.gob.es/es/politica-agraria-comun/postura-reforma-pac/default.aspx>

Moyano, E. (2013) “Algunas reflexiones sobre la reforma de la PAC desde la perspectiva de su impacto territorial” en Comisión Europea Jornada *The CAP towards 2020. Taking stock with Civil Society*. Bruselas
<http://www.iesa.csic.es/blog/wp-content/uploads/2012/07/PONENCIA-PAC-Bruselas-13-julio-2012.pdf>

Peiteado, C. (2013), La Política Agraria Comunitaria: pasado presente y futuro
<http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/los-usos-del-agua-en-la-agricultura/eficiencia-en-el-uso-del-recurso-agua>

Pérez-Díaz, V., Mezo, J. y Álvarez-Miranda, B. (1996) Política y economía del agua en España. Madrid: Círculo de Empresarios.

WWF y SEO/BirdLife (2010) ¿Quién contamina cobra? Relación entre la Política Agraria Común y el medio ambiente en España.
<http://assets.wwfspania.panda.org/downloads/resumen.pdf>.

ⁱ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm

ⁱⁱ Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas (DO L 309 de 24.11.2009).

Artículo de próxima publicación en el Anuario de Estudios Rurales (julio 2013)