



PASTOS, PAC Y BIENES PÚBLICOS: OPORTUNIDADES ANTE EL PERIODO 2014-2020

MARCOS DOMÍNGUEZ TORREIRO

Centro de Investigación y Formación Agrarias. Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria. Av. Héroes del 2 de Mayo, 27. 39600 Muriedas
marcosdominguez@cifacantabria.org

PASTURES, CAP AND PUBLIC GOODS: OPPORTUNITIES FOR THE PERIOD 2014-2020

Historial del artículo:

Recibido: 06/05/2014

Revisado: 07/07/2014

Aceptado: 04/09/2014

Disponible online: 09/10/2014

Autor para correspondencia:

marcosdominguez@cifacantabria.org

ISSN: 2340-1672

Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/pastos>

Palabras clave:

Política agraria y de desarrollo rural, multifuncionalidad, ayudas agroambientales, enfoques colectivos

Keywords:

Agricultural and rural development policy, multifunctionality, agri-environment measures, collective approaches

RESUMEN

Este trabajo analiza la problemática de la provisión sostenible de bienes públicos y servicios agroambientales resultantes de procesos de producción conjunta agraria, desarrollados en las zonas rurales de España y de la Unión Europea. Para ello, se analizarán las posibles vías abiertas a la intervención pública dentro del Primer y del Segundo Pilar de la Política Agraria Común, prestando especial atención a las ayudas agroambientales y climáticas del Segundo Pilar como mecanismo capaz de estimular la provisión de dichos bienes y servicios. Asimismo, se analizará el potencial de los enfoques colectivos para lograr una mayor eficiencia y eficacia de las medidas dirigidas a promover y garantizar la continuidad la provisión de bienes públicos y servicios agroambientales en las superficies de pastos comunales.

ABSTRACT

This paper analyses the problem of sustainable provision of public goods and agri-environmental services resulting from joint agricultural production processes, developed in rural areas in Spain as well as in the European Union. Different strategies for public intervention related to both the First and Second Pillars of the Common Agricultural Policy will be studied, paying special attention to the agri-environment and climate measures from the Second Pillar as a mechanism able to stimulate the provision of such goods and services. Moreover, the potential of collective approaches to obtain higher efficiency and efficacy from measures targeted to promote and secure the on-going provision of public goods and agri-environmental services in common grazing areas will be analysed.

INTRODUCCIÓN

La Política Agraria Común (PAC), de la cual forma parte también la política de desarrollo rural, incorpora múltiples elementos que pueden ser combinados y utilizados por los gestores públicos para diseñar actuaciones que estimulen no solo la producción agraria dentro de los países miembros, sino también la conservación y protección del medio ambiente, la

creación de capital social y el desarrollo del potencial de crecimiento endógeno de base no agraria en las zonas rurales. Por otro lado, debemos tener también muy en cuenta que la PAC no es necesariamente el resultado de un modelo de política económica racional, sino de un proceso político repleto de intereses, en el que los países del Norte y/o los grupos ecologistas parecen apoyar más la lógica de protección medioambiental y generación de bienes públicos, mientras que

los países del Sur, muchos agricultores y grupos agroindustriales, favorecen otro modelo productivista.¹

Estudios recientes sobre los efectos de la PAC y la sostenibilidad de la agricultura en España incluyen, entre otros, los trabajos realizados por Andrés y García Álvarez-Coque (2012), Ruiz et al. (2012) o Gómez-Limón y Reig (2013). El objetivo del trabajo que presentamos a continuación es profundizar en aquellos aspectos de las políticas agrarias y de desarrollo rural más estrechamente vinculados con la problemática de la oferta de bienes públicos y servicios agroambientales, la sostenibilidad de los sistemas agrarios, y el diseño de ayudas y mecanismos de intervención pública que pueden contribuir a reorientar los procesos de producción conjunta agraria hacia unos mayores niveles de satisfacción de las demandas sociales. A lo largo de la exposición se destacará especialmente el papel que pueden desempeñar los pastos comunales y la actividad ganadera desarrollada en ellos de cara a la provisión de los bienes y servicios no comerciales demandados por el conjunto de la sociedad, detallando al mismo tiempo de qué forma debería adaptarse el diseño e implementación de las medidas agroambientales a las especificidades y peculiaridades de estas superficies para garantizar una mayor eficiencia en la gestión de las ayudas y una mayor eficacia a la hora de alcanzar los objetivos de los programas.

El presente artículo se estructura de la siguiente forma: Tras la introducción, se presentarán las bases teóricas para el análisis de la provisión de bienes públicos y servicios agroambientales en un contexto de producción agraria multifuncional. A continuación, se repasará brevemente el proceso de desarrollo y consolidación de los dos pilares básicos de la PAC: las medidas de apoyo a productores y productos agrarios (Primer Pilar) y los programas de desarrollo rural (Segundo Pilar). La sección 4 se centrará en el análisis de la génesis, de la evolución y del potencial de las medidas agroambientales y climáticas del Segundo Pilar. En la sección 5 se estudiará la problemática específica de los estímulos a la provisión de bienes públicos y servicios agroambientales en un contexto de acción colectiva, y se analizarán tres casos de estudio ilustrativos de medidas agroambientales implementadas en superficies de pastos comunales. En el apartado final incluirá un resumen de las principales conclusiones del trabajo.

BIENES PÚBLICOS Y AGRICULTURA

El término “multifuncionalidad” hace referencia al hecho de que una misma actividad puede generar múltiples *outputs* y por lo tanto puede contribuir simultáneamente a diversos

objetivos (Abler, 2004; OECD, 2001). La idea de la multifuncionalidad agraria se basa en una visión amplia e integradora del papel que juegan el medio rural y la actividad agraria en él desarrollada como proveedores de funciones básicas necesarias para garantizar la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos, tanto residentes en zonas rurales como residentes en zonas urbanas. Sin lugar a dudas, las zonas rurales de Europa resultan vitales para el suministro de servicios básicos para la ciudadanía como un aire limpio para respirar, un agua de calidad para beber, y unos suelos adecuados para la producción de alimentos (*European Network for Rural Development*, 2012b). Además de estas funciones productivas y ambientales, la multifuncionalidad (agraria y territorial) de los espacios rurales se pone también de manifiesto a través del desempeño de otras funciones de índole social, como por ejemplo su contribución a garantizar un desarrollo territorial equilibrado y a conservar un patrimonio cultural que adopta la forma de costumbres y tradiciones, productos alimentarios, elementos arquitectónicos, etc. (Domínguez, 2011; Atance, 2007; OECD, 2001; Reig, 2007; Moyano y Garrido, 2007).²

En relación con el concepto de multifuncionalidad, debemos distinguir entre dos posibles tipos de bienes y servicios integrantes de la oferta multifuncional del binomio zonas rurales y actividad agraria. Por un lado, tenemos los bienes y servicios que se compran y venden en el mercado a cambio de un precio (bienes privados) y, por otro lado, aquellos otros que no son objeto de intercambio en el mercado, pero que son igualmente consumidos y disfrutados por el conjunto de la población, contribuyendo de este modo a incrementar los niveles de bienestar social (bienes públicos).

La denominación de “bienes públicos” se aplicará a aquellos bienes y servicios caracterizados por la posibilidad de ser consumidos simultáneamente en su totalidad por personas diferentes (consumo no rival), y por ser imposible -o muy difícil y costoso- impedir que los beneficios derivados de su consumo sean disfrutados por aquellos que no hayan contribuido económicamente a su provisión (imposibilidad de exclusión). Si bien el carácter no rival de un bien (o servicio) emana de su propia naturaleza intrínseca, la imposibilidad de exclusión podrá ser soslayada en la medida en que sea posible diseñar e implementar un sistema de derechos de propiedad sobre el consumo del bien o servicio capaz de garantizar la ausencia de comportamientos estratégicos (usuarios gratuitos o *free-riders*) entre los potenciales beneficiarios. En todo caso, la presencia de no rivalidad en el consumo e imposibilidad de exclusión supondrá una modificación de las condiciones de eficiencia en el suministro de los bienes

¹ El autor quisiera expresar su agradecimiento a uno de los revisores anónimos por sus reflexiones e indicaciones acerca de la naturaleza y el sentido de los procesos políticos e intereses contrapuestos que dan forma a la PAC. Para una visión detallada del proceso político de toma de decisiones relativas a la PAC y del papel que en él desempeñan tanto la Comisión, como el Consejo y el Parlamento, puede consultarse Massot (2011).

² Tal y como señala uno de los revisores del artículo, a pesar de la relevancia teórica del concepto de “multifuncionalidad”, su uso dentro del discurso actual de la PAC ha ido disminuyendo desde la Conferencia Ministerial de la OMC de Doha de 2001, en donde se cuestionaron los “intereses no comerciales” de la Unión Europea.

públicos en comparación con las condiciones de eficiencia que rigen el suministro de bienes privados, impidiendo que el mercado funcione correctamente como un mecanismo asignativo capaz de alcanzar los niveles de provisión eficiente.³

El alcance de un bien público podrá ser global o local, en función de la amplitud de la escala geográfica dentro de la cual se concentran los potenciales beneficiarios del mismo. El consumo de un bien público suministrado podrá generar valores individuales de uso (*e.g.*, la repercusión sobre el bienestar del individuo por acudir a contemplar un paisaje protegido) y de no uso (*e.g.*, el impacto sobre el bienestar individual derivado de que exista una garantía de conservación de determinadas especies de flora y fauna amenazadas) (Bateman *et al.*, 2002). En ningún caso el consumo de estos bienes podrá ser parcial y deberá ceñirse únicamente al nivel total provisionado.

La problemática de los bienes públicos puede presentarse bajo la forma de la producción involuntaria -y consumo subsiguiente- de un subproducto o externalidad resultante de un proceso productivo, con presencia en dicha externalidad de los atributos de no rivalidad e imposibilidad de exclusión. También podrá manifestarse bajo la forma del consumo y apropiación por parte de terceras personas de los beneficios derivados de la provisión voluntaria por parte de un agente facilitador de un determinado nivel de bien público, nivel de provisión que surgirá atendiendo única y exclusivamente a la voluntad, preferencias y necesidades de este agente facilitador. Ambas casuísticas aparecen en ocasiones descritas en la literatura como situaciones ineficientes de provisión incidental de bienes públicos como resultado colateral de actividades económicamente viables, o como consecuencia de conductas o bien altruistas o bien de interés propio (Cooper *et al.*, 2009).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, podemos afirmar que existen dos problemas fundamentales a la hora de conseguir alcanzar unos niveles socialmente eficientes en la provisión de un bien público:

- a. los consumidores racionales no estarán dispuestos a contribuir voluntariamente a su suministro, ya que son conscientes de que podrán beneficiarse del mismo aún sin haber contribuido a financiar los costes de provisión (*i.e.*, comportamiento estratégico), y los productores no estarán dispuestos a suministrar el bien público en sus niveles óptimos, puesto que no recibirán una remuneración adecuada por ello;
- b. siempre que se plantee la necesidad de algún mecanismo de intervención pública para corregir (o para evitar que se

produzca) una situación de provisión ineficiente de bienes públicos (*e.g.*, mediante incentivos en forma de subsidios e impuestos, o bien mediante una intervención directa en forma de provisión o producción pública del bien), el planificador social encargado de decidir sobre los niveles óptimos de provisión deberá resolver el difícil problema de la disponibilidad de información relativa a cuáles son las verdaderas preferencias y valoraciones de los potenciales beneficiarios, así como el de la determinación de las condiciones de oferta y los costes marginales asociados a las posibles alternativas de producción de los bienes y servicios considerados.

En todo caso, la recomendación estándar para los casos de producción conjunta agraria y de fallo de mercado en la provisión de bienes públicos es la vía de la intervención pública (*i.e.*, políticas de ayudas e incentivos públicos a la actividad agraria) para tratar de corregir las ineficiencias asignativas y satisfacer las múltiples demandas sociales. Cooper *et al.* (2009) señalan un total de diez bienes públicos ambientales asociados con la agricultura, considerados como de un alto valor para el conjunto de la sociedad, y que presentan unos niveles de provisión claramente por debajo de las expectativas y demandas de la población actual: los paisajes agrarios, la biodiversidad en las tierras agrarias, la calidad del agua, la disponibilidad del agua, la protección del suelo fértil, los gases efecto invernadero, la fijación del carbono, la calidad del aire, la prevención de inundaciones y la prevención de incendios.⁴ Al listado precedente habría que sumarle otro conjunto de bienes públicos de sesgo más social, como serían la seguridad alimentaria y el bienestar animal, así como otros beneficios sociales y económicos de segundo orden, como por ejemplo el efecto dinamizador que el mantenimiento del capital natural y medioambiental de las zonas rurales tendría sobre la actividad económica (*e.g.* turismo) y sobre la vitalidad y la calidad de vida de las zonas rurales (Cooper *et al.*, 2009).

PAC Y SOSTENIBILIDAD

En el ámbito de la PAC, los conceptos de multifuncionalidad, bienes públicos y servicios agroambientales han ido adquiriendo cada vez mayor peso y presencia en el desarrollo normativo resultante de los sucesivos procesos de reforma. Más concretamente, será en el año 1999, con la aprobación de la "Agenda 2000", cuando se consolide el proceso de unificación e integración de las tres funciones básicas de la agricultura (económica, de ordenación del territorio y medioambiental) en una misma Política Agraria Común (MAPA, 2006). En la actualidad, la PAC se ha transformado en una política multifuncional que sigue apoyando la actividad agraria orientada al

³ Para un análisis detallado del problema económico ligado a la provisión privada de bienes públicos puede consultarse por ejemplo Varian (1994).

⁴ Listados alternativos de posibles casos de bienes (y males) públicos ligados a la producción agraria pueden encontrarse por ejemplo en Abler (2004).

mercado, pero que también contribuye a mantener el dinamismo y vitalidad de las zonas rurales, así como a lograr una mayor sostenibilidad ambiental de la producción agraria en Europa (Comisión Europea, 2009a).

Sin embargo, durante las primeras etapas de su ya larga vida como marco de referencia dentro del cual se desarrolla la actividad agraria en los países miembros de la Unión Europea, la visión productivista agraria se mantuvo como la perspectiva predominante en el diseño de las medidas (García Delgado y García Grande, 2005; García Álvarez-Coque, 2006; Domínguez, 2011). Con anterioridad al año 1992, el 90% del presupuesto agrario comunitario se destinaba a medidas de apoyo orientadas a la intervención en los mercados (Comisión Europea, 2009a). Los mecanismos de precios mínimos garantizados, subvenciones a la exportación, y cuotas y limitaciones cuantitativas en determinados productos (e.g., azúcar y leche) convirtieron a la PAC en una política altamente ineficiente a nivel interno, y fuertemente criticada a nivel externo por los efectos distorsionantes que generaba en el comercio internacional de productos agrarios (Daugbjerg y Swinbank, 2007; Comisión Europea, 2009a; García Álvarez-Coque y Gómez-Limón, 2010).

Para poner freno a los incentivos a la sobreproducción y acumulación de excedentes, así como para suavizar las disputas en el seno de los organismos multilaterales que regulan el comercio mundial, las ayudas directas a los productores se han ido consolidando de forma paulatina desde el año 1992 como el principal mecanismo de intervención, primero en forma de pagos acoplados y luego, a raíz de la introducción del "pago único" con la reforma del año 2003, en forma de ayudas básicas a la renta agraria cada vez más desacopladas de la producción (García Álvarez-Coque y Gómez-Limón, 2010; Comisión Europea, 2009a y 2009b). Esto ha supuesto que, con posterioridad al "chequeo médico" de la PAC del año 2008, la cifra correspondiente al peso de las medidas de mercado y subsidios a la exportación en el gasto total de la PAC se haya situado por debajo del 10%;⁵ la parte restante del presupuesto para el periodo 2010-2013 se distribuyó entre ayudas directas a la renta de los productores (69%) y medidas de desarrollo rural (24%) (Comisión Europea, 2009a). Los techos de gasto comunitario aprobados para el periodo 2014-2020 establecen un reparto inicial del presupuesto de la PAC según el cual el 77% de los fondos comprometidos se destinarían a medidas del Primer Pilar (con menos de un 5% previsto para medidas de intervención de mercado) y un 23% a medidas del Segundo Pilar; no obstante, el porcentaje final asignado a cada pilar a nivel de Estado miembro podrá modificarse en virtud de los umbrales de flexibilidad (15-25%) introducidos por la re-

forma en el reparto de los "sobres" nacionales (Comisión Europea, 2013b).

Por lo que respecta a la incorporación a los dos pilares de la PAC de consideraciones relativas a la multifuncionalidad de las políticas agrarias y a la incentivación de la provisión de bienes públicos, en el Primer Pilar se ha consolidado el principio de la "condicionalidad" como requisito indispensable para que los agricultores puedan acceder al cobro de las ayudas directas a la renta. De esta forma, aquellos productores que incumplan los criterios de condicionalidad verán minoradas o totalmente eliminadas las ayudas directas. Tal y como señala Ortiz (2001), la exigencia de una condicionalidad en el cobro de las ayudas directas puede considerarse como la traslación al ámbito agrario del principio "el que contamina paga" (*polluter pays*), sobre la base del establecimiento de un sistema de sanciones por incumplimiento de los requisitos legales de gestión y de las buenas condiciones agrarias y medioambientales recogidas en el marco normativo vigente en cada momento.

Sin embargo, podemos afirmar que es en el Segundo Pilar de la PAC, surgido a raíz de las propuestas de reforma de la "Agenda 2000", en donde se han producido los mayores avances en materia de desarrollo de medidas y actuaciones diseñadas para contribuir a garantizar la sostenibilidad -no solo medioambiental, sino también social- del medio rural, y, por siguiente, a la provisión de bienes públicos generados desde las zonas rurales en beneficio del conjunto de la sociedad. Tal y como aparece recogido en el Reglamento (CE) nº 1698/2005, durante el periodo 2007-2013 los programas de desarrollo rural (PDRs) fueron concebidos como un conjunto de medidas y actuaciones públicas susceptibles de ser cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Dichas medidas fueron a su vez agrupadas en tres grandes ejes temáticos (Eje 1 - Mejora de competitividad del sector agrario, Eje 2 - Conservación de los espacios naturales, el paisaje y el medio ambiente, Eje 3 - Calidad de vida y diversificación de la economía rural) y en un cuarto eje metodológico de carácter transversal (Eje 4 - Estrategias locales de desarrollo LEADER). Si bien el conjunto de posibles medidas a aplicar en los PDRs estatales o regionales serán necesariamente las mismas a nivel de toda la Unión Europea, subsidiariamente las distintas Administraciones públicas podrán escoger las medidas concretas a incluir en sus respectivos PDRs, así como el volumen de fondos destinados a cada una de ellas, respetando en todo caso unos porcentajes mínimos de participación de cada Eje en la contribución total del FEADER al programa (10% para el Eje 1, 25% para el Eje 2, 10% para el Eje 3 y 5% en para el Eje 4) (ver Tablas 1 y 2).

⁵ La no desaparición completa de los instrumentos de intervención en los mercados se explica en gran medida por la necesidad de disponer de "redes de seguridad" capaces de hacer frente a la volatilidad de los mercados, es decir, de mecanismos de cobertura que puedan ser activados en momentos de distorsiones graves en las condiciones de mercado (precios y cantidades) que puedan suponer una amenaza real para la viabilidad y sostenibilidad económica de las explotaciones en el largo plazo (Comisión Europea, 2009a y 2009b).

	Eur (x10 ³)	%
Eje 2 - Pagos agroambientales (214)	22.964.221	23,87%
Eje 1 - Modernización de las explotaciones agrícolas (121)	11.629.885	12,09%
Eje 2 - Pagos en zonas desfavorecidas distintas a las de montaña (212)	7.409.549	7,70%
Eje 2 - Pagos en zonas desfavorecidas de montaña (211)	6.635.777	6,90%
Eje 1 - Valor añadido de los productos agrícolas y forestales (123)	5.612.812	5,83%
Total FEADER	96.197.913	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2013a).

Source: Personal compilation from European Commission (2013a).

TABLA 1. Las 5 medidas incluidas en los PDRs con mayor participación en la dotación del fondo FEADER para el periodo 2007-2013 en UE27.

TABLE 1. The 5 measures included in the RDPs with the highest share in FEADER funding for the period 2007-2013 in EU27.

	Eur (x10 ³)	%
Eje 2 - Pagos agroambientales (214)	1.541.613	19,15%
Eje 1 - Mejora y desarrollo de infraestructuras agrícolas y forestales (125)	944.015	11,73%
Eje 1 - Valor añadido de productos agrícolas y forestales (123)	875.372	10,87%
Eje 1 - Modernización de las explotaciones agrícolas (121)	707.143	8,78%
Eje 4 - Calidad de vida y diversificación (413)	608.984	7,57%
Total FEADER	8.049.475	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2013a).

Source: Personal compilation from European Commission (2013a).

TABLA 2. Las 5 medidas incluidas en los PDRs con mayor participación en la dotación del fondo FEADER para el periodo 2007-2013 en España.

TABLE 2. The 5 measures included in the RDPs with the highest share in FEADER funding for the period 2007-2013 in Spain.

Por lo que respecta asignación de objetivos, medidas y formas de intervención entre los distintos, dentro del Eje 1 se incluyeron medidas dirigidas a incentivar la renovación y modernización del capital productivo agrario y agroalimentario, así como el relevo generacional en las explotaciones; en el Eje 2 destacan las ayudas agroambientales y las medidas a la promoción y conservación de bienes públicos medioambientales en las zonas rurales; dentro del Eje 3 se incluyeron medidas para estimular la diversificación de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales; por último, la visión territorial y participativa promovida por el Eje LEADER, a través de estructuras ascendentes (*bottom-up*) de toma de decisiones y de "co-gestión" de los recursos públicos, ha supuesto la creación de unos nuevos órganos representativos denominados Grupos de Acción Local (GAL), abiertos a todos aquellos agentes públicos y privados vinculados con el territorio y con un interés legítimo en el diseño e implementación de los programas de desarrollo rural. En relación con esto último, la dotación de capital social⁶ existente en cada territorio concreto, junto con su capacidad para generar estímulos de cooperación entre los diversos colectivos interesados en el desarrollo de la zona rural, jugará un papel determinante en el éxito o el fracaso de los enfoques de gobernanza ascendentes, participativos y territoriales impulsados por el Eje LEADER (OECD, 2003; Domínguez, 2011).

La última reforma de la PAC, aprobada a finales del año 2013, se ha propuesto como objetivo consolidar una política destinada a dar respuesta a largo plazo a tres prioridades fundamentales: la producción viable y sostenible de alimentos, la gestión sostenible de los recursos naturales y las medidas en favor del clima, y el desarrollo territorial equilibrado (Comisión Europea, 2011a y 2013b). La estrategia planteada desde Bruselas para alcanzar los objetivos de la reforma pasa necesariamente por una simplificación y un reparto más equitativo de las ayudas, así como por potenciar la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental de la agricultura (Comisión Europea, 2013b), haciendo más explícito y visible para el ciudadano europeo los beneficios que las políticas agrarias y de desarrollo rural proporcionan al conjunto de la sociedad.⁷ La reforma recientemente aprobada debe entenderse como el último paso dado hasta la fecha en el proceso de redefinir y rediseñar los términos del "contrato social" (Domínguez, 2011) en el intercambio de bienes y servicios entre los productores agrarios europeos y la sociedad representada por las Administraciones que gestionan el dinero público; dicho de otro modo, nos encontramos ante la última fase de un proceso que culminará con "una nueva asociación entre los ciudadanos europeos y los agricultores para dar respuesta a los desafíos de seguridad alimentaria, sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y crecimiento".⁸

⁶ Ostrom (2000, p. 176) define el capital social como "los conocimientos compartidos, las aclaraciones, normas, reglas, y expectativas acerca de patrones de interacción que los grupos de individuos aportan a una actividad recurrente". Otros autores como Paavola y Adger (2002) y Caballero y Kingston (2005) hacen referencia al capital social como un concepto a veces difuso y contestado, sujeto a diferentes interpretaciones, aún cuando todas ellas comparten un interés común por conceptos como las redes sociales, la densidad asociativa, los comportamientos de reciprocidad y el papel de los flujos de información. Por su parte, Polman y Slangen (2008) consideran el capital social como uno de los mecanismos que puede llevar a reducir los costes de transacción, a modificar las actitudes hacia cuestiones agro-ambientales y a garantizar el éxito de programas orientados a la conservación del territorio.

⁷ En relación con esto último, pueden consultarse las declaraciones del Comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de UE recogidas en el Comunicado de Prensa de la Comisión Europea IP/10/1527, Bruselas, 18 de noviembre de 2010, relativo a la presentación de las líneas generales del plan para la Política Agraria Común a partir de 2013

⁸ Tal y como aparece recogido en el Comunicado de Prensa de la Comisión Europea IP/11/1181, Bruselas, 12 de Octubre de 2011, relativo a la presentación oficial de las propuestas de reforma de la PAC para el periodo 2014-2020.

En términos prácticos, la filosofía de reforzamiento de la “agenda verde” de la PAC, sobre la que se sustentó la propuesta de reforma planteada inicialmente por la Comisión, se pone de manifiesto, por ejemplo, en la reorientación de un porcentaje significativo (30%) de los fondos del Primer Pilar hacia una nueva medida que implica el pago de compensaciones a los productores que desarrollen una actividad agraria beneficiosa para el clima y el medio ambiente (García Álvarez-Coque, 2013). Como resultado de la aplicación de esta medida de “ecologización” o *greening*, se incrementarán las ayudas directas percibidas por aquellos productores capaces de compaginar la competitividad económica de sus explotaciones con la competitividad ecológica de las mismas. En principio, debemos tener en cuenta que no nos encontramos ante un incentivo voluntario ofrecido a los productores, sino ante un requisito de obligado cumplimiento por parte de todos los beneficiarios de ayudas directas. A pesar de ello, la propia norma comunitaria que presenta el *greening* como un requisito de cumplimiento obligatorio (Reglamento (UE) nº 1307/2013) recoge importantes excepciones en cuanto a su aplicación, como es el caso de las explotaciones acogidas al régimen simplificado de ayudas para pequeños agricultores, así como el de aquellas explotaciones con menor superficie de tierras de cultivo, o con un mayor porcentaje de dichas tierras destinadas a la producción de forrajes herbáceos. En última instancia, la no observancia de los requisitos y obligaciones exigidos por la medida llevará a la aplicación de reducciones y sanciones en los pagos recibidos del Primer Pilar que podrán llegar a superar el importe del propio *greening*.

Por lo que respecta a la forma de definir la cuantía de las ayudas directas, la reforma aprobada apuesta principalmente por abandonar las referencias históricas en favor de un pago “básico” por hectárea más homogéneo, que permita una nivelación de las ayudas percibidas por los agricultores, una simplificación del procedimiento de concesión y de la gestión de las mismas, así como la superación de las desigualdades existentes hasta la fecha.⁹ No obstante, para evitar la pérdida del impacto positivo de determinadas ayudas acopladas, se ha previsto que de forma voluntaria los Estados miembros puedan seguir concediendo ayuda asociada a aquellas actividades o sectores agrarios vulnerables y especialmente relevantes para una región, bien sea por motivos económicos, sociales o medioambientales, creando de este modo los incentivos necesarios para mantener los niveles actuales de producción.

Por otro lado, entre las novedades introducidas en las ayudas directas del Primer Pilar destaca también la inclusión de una nueva medida de apoyo a los productores en áreas específicas con limitaciones y desventajas naturales. Esta ayuda, de aplicación voluntaria por parte de los Estados

miembros, funcionará de manera complementaria a las ayudas para zonas desfavorecidas existentes en los programas de desarrollo rural, apoyando la continuidad de la actividad agraria en las zonas con dificultades específicas, manteniendo la tierra en uso y complementando la en muchos casos única fuente de renta capaz de sostener y fijar la población en el territorio afectado. También con el objetivo de garantizar a largo plazo la continuidad de la actividad agraria se introducen nuevos mecanismos de apoyo y estabilización de las rentas, que permitirán hacer frente a imprevistos naturales o crisis derivadas de episodios de volatilidad en los mercados agrarios, entre los que se incluye la creación de un fondo de emergencia financiado a través de deducciones anuales en los pagos directos. Así mismo, se establece la obligación de que los Estados miembros destinen un porcentaje del “sobre” nacional correspondiente a las ayudas directas del Primer Pilar a un pago adicional para jóvenes agricultores. De este modo, las ayudas a jóvenes del Primer Pilar complementarán los fondos destinados en el Segundo Pilar al fomento de la incorporación de jóvenes agricultores. Finalmente, se ofrece también a los Estados miembros la posibilidad de favorecer a las explotaciones de menor tamaño mediante la implementación de un pago “redistributivo”, con el que se incrementarían los pagos directos percibidos por las primeras hectáreas de las explotaciones, así como mediante la puesta en marcha de un régimen simplificado para pequeños agricultores, definidos como aquellos que perciben como máximo 1.250 euros anuales en forma de ayudas directas.

Por lo que respecta al Segundo Pilar, la fórmula elegida para instrumentalizar la nueva política de desarrollo rural y sus objetivos (i.e. desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales, promoción de la innovación y la competitividad de la agricultura, y garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima) en medidas y actuaciones concretas, ha consistido en eliminar los tres Ejes en torno a los cuales se han articulado hasta la fecha los programas de desarrollo rural. En el nuevo Reglamento (UE) nº 1305/2013 relativo a ayudas al desarrollo rural se establece la obligación de que cada PDR deberá abordar al menos cuatro de un total de seis áreas temáticas prioritarias, relacionadas tanto con aspectos económicos y de competitividad, como de medio ambiente y calidad de vida en las zonas rurales:

1. Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales.
2. Mejorar la viabilidad de las explotaciones agrarias y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones, y promover las tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión forestal sostenible.

⁹ Frente a la propuesta de la Comisión de lograr una convergencia interna de la cuantía del pago único por hectárea a nivel de Estado o región, países como España han optado por aplicar estrategias (e.g., “comarcalización” de las ayudas) que permitan minimizar el proceso de convergencia “evitando transferencias de importes entre agricultores, ganaderos y territorios” (Congreso de los Diputados, 2013).

3. Fomentar la organización de la cadena alimentaria, incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario.
4. Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura;
5. Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal.
6. Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Asimismo, se mantiene la obligatoriedad de aplicación del enfoque ascendente de desarrollo endógeno LEADER (se reserva a esta medida al menos el 5% de la contribución del fondo FEADER a los programas), reforzando el apoyo a la actuación de los Grupos de Acción Local, y fomentando la posibilidad de que el enfoque LEADER se financie con fondos de ayuda al desarrollo local procedentes de otros instrumentos financieros integrados en el Marco Estratégico Común.

En el caso de las medidas del Segundo Pilar dirigidas a satisfacer la demanda social de bienes públicos y servicios medioambientales, se ha impuesto a los Estados miembros la obligación de reservar al menos el 30% de la contribución total del FEADER a la financiación de medidas agroambientales y climáticas, a la promoción de la agricultura ecológica, a los pagos destinados a zonas con limitaciones naturales u otras específicas, así como a la realización de determinadas actuaciones en superficies forestales y zonas Natura 2000. Por lo que respecta a las posibilidades de interacción y complementariedad entre los instrumentos del Primer y Segundo Pilar diseñados explícitamente para contribuir a la provisión de bienes públicos y servicios agroambientales, es evidente que existe un vínculo muy estrecho no solo a nivel de objetivos sino también a nivel de financiación entre el *greening* y las ayudas agroambientales y climáticas. Concretamente, para evitar que las medidas agroambientales del Segundo Pilar remuneren prácticas ya cubiertas por los pagos por *greening* del Primer Pilar, el artículo 28.6 del Reglamento (UE) 1305/2013 y el artículo 43.4 del Reglamento (UE) n° 1307/2013 relativo a pagos directos establecen la obligación de establecer mecanismos para evitar la doble financiación a la hora de calcular la cuantía de los pagos agroambientales. No obstante, al comparar *greening* y pagos agroambientales y climáticos, debemos tener siempre presente que si bien los nuevos pagos del Primer Pilar se definen sobre la base de unos criterios en gran medida homogéneos para su aplicación a escala comunitaria, la definición de las ayudas agroambientales seguirá haciéndose de tal forma que éstas puedan adaptarse más fácilmente a las especificidades de cada región, territorio o explotación. Por otro lado, la presión política ejercida desde el Consejo y el Parlamento para suavizar y modificar las exigencias del *greening* y su forma de aplicación ha

hecho que, en la práctica, la capacidad de esta medida -y de los fondos destinados a la misma, financiados en un 100% por la propia UE- para generar un impacto positivo significativo sobre el medio ambiente a escala europea haya quedado sensiblemente reducida (Matthews, 2013). Finalmente, debemos destacar también que el papel de la producción ecológica se ha visto fortalecido con la reforma, al haberle sido asignada una línea de ayudas específicas dentro de los programas de desarrollo rural.

Por último, se desea concluir este apartado resaltando una vez más el compromiso de las últimas reformas por seguir avanzando hacia el objetivo de lograr un mayor grado de integración y complementariedad entre los dos pilares de la PAC (Comisión Europea, 2013b). En este sentido, tal y como se ha señalado anteriormente, incentivos específicos como los incluidos en determinadas medidas del Segundo Pilar ayudarán a los productores agrarios a ir más allá de los niveles mínimos de provisión de bienes públicos medioambientales garantizados por las ayudas del Primer Pilar, dirigidas éstas al sostenimiento de una actividad agraria respetuosa con los principios básicos sobre los que se sustentan las exigencias de condicionalidad y *greening*. Y, al mismo tiempo, las medidas de desarrollo rural seguirán también tratando de dar respuesta a las necesidades de ajuste estructural que se deriven de las reformas en los mecanismos y cuantías de las ayudas del Primer Pilar, promoviendo la consecución de otro tipo de objetivos sociales y económicos, como por ejemplo la reestructuración de las explotaciones o la creación de nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales (Comisión Europea, 2011b; Comisión Europea, 2009a).

EXPERIENCIA DE LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES

La consolidación del papel destacado de las medidas agroambientales y climáticas dentro de las ayudas del Segundo Pilar constituye el logro más evidente dentro del proceso de evolución y adaptación del contrato social subyacente a las ayudas de la PAC, proceso que tal y como se vió en la sección anterior se ha venido gestando a lo largo de las últimas décadas y de las últimas reformas. Es precisamente en las ayudas agroambientales en donde más claramente se ha puesto de manifiesto el tránsito desde una concepción productivista de la actividad agraria hacia una visión multifuncional de los espacios rurales, así como el tránsito desde una situación en la cual se percibían como incuestionables los derechos de propiedad sobre el territorio (y sobre el entorno natural) gestionado directamente por los productores y los titulares de las explotaciones agrarias hacia una situación en la que una parte importante de estos derechos han sido retenidos o modificados mediante intervenciones públicas que buscan proteger los intereses de la sociedad en su conjunto (Latacz-Lohmann y Hodge, 2003; Domínguez, 2011).



© Marcos Domínguez Torreiro

Prado con cerramiento tradicional de muro de piedra.

La importancia del enfoque productivista en el diseño de la PAC guarda una estrecha relación con la tradicional percepción social de una escasez relativa de alimentos y productos intermedios procedentes del sector agrario (Bromley y Hodge, 1990). Sin embargo, con el paso del tiempo, las prioridades de la ciudadanía europea han ido cambiando, de tal forma que han ido ganando terreno las preocupaciones y demandas sociales relacionadas con el impacto de la producción agraria sobre el medio ambiente, el bienestar animal y la “calidad” de las zonas rurales, llegando a superar en intensidad a la tradicional preocupación por incrementar la capacidad de producción de alimentos y materias primas (Bromley y Hodge, 1990; Baneth, 1994; Hodge, 2001; Latacz-Lohmann y Hodge, 2003; Comisión Europea, 2009a; Domínguez, 2011; TNS Opinion & Social, 2014).

El cambio descrito en los valores sociales relacionados con los espacios rurales ha motivado un replanteamiento de los derechos históricos tradicionales y consuetudinarios que otorgaban a los productores agrarios plena libertad a la hora de utilizar la tierra y los recursos naturales y ambientales que ésta contiene, en el ejercicio de su actividad productiva (Polman y Slangen, 2008). Estos derechos históricos aparentemente ilimitados eran creaciones sociales que reflejaban prioridades y situaciones de

escasez existentes en tiempos pasados y que no tienen por tanto por qué seguir correspondiéndose con las necesidades presentes y futuras de la sociedad (Bromley y Hodge, 1990). El debate abierto en la sociedad sobre la legitimidad de la política agraria se trasladó a la esfera de decisión política y el Estado, en el ejercicio de sus atribuciones legítimas, ha procedido a la “expropiación” (Baneth, 1994) de una parte sustancial de las atribuciones y derechos de los propietarios de la tierra, implícitamente incorporados en los correspondientes títulos de propiedad.¹⁰ De esta forma, los valores colectivos del conjunto de la sociedad quedarán reflejados en forma de objetivos políticos que especifican un nivel deseado de provisión de bienes públicos (Cooper *et al.*, 2009).

La forma a través de la cual se ha instrumentalizado esta reasignación de los derechos de propiedad ha sido la fijación de unos “niveles de referencia” o exigencias mínimas de calidad y seguridad en la producción agraria que permitan garantizar unos niveles mínimos de provisión de bienes públicos y servicios ambientales y, al mismo tiempo, sirvan de base para determinar los umbrales de acceso al derecho a recibir pagos compensatorios (Ortiz, 2001 y 2008; Vatn, 2001; Domínguez, 2011). El elemento clave del proceso de ajuste consistirá en la definición de cuál es el “estándar ambiental”

¹⁰ Siguiendo a metodología de clasificación de los derechos de propiedad de Schlager y Ostrom (1992), podemos considerar que si bien la mayor parte de los derechos “operacionales” de acceso y extracción se mantienen en manos de los propietarios agrarios, la capacidad para definir el contenido de esos derechos (*i.e.*, los derechos de “acción colectiva” de gestión y exclusión) pasarían ahora a estar en manos de aquellos que representan los intereses del conjunto de la sociedad (*i.e.*, el Estado).

que servirá de base para asignar los derechos de propiedad entre las partes del contrato social y establecer la línea divisoria entre las actuaciones cuyo coste debe ser asumido por el productor, las actuaciones con derecho a ser compensadas por la sociedad, y las actuaciones susceptibles de ser prohibidas y sancionadas (Bromley y Hodge, 1990; Hodge, 2000 y 2001; OECD, 2000; Ortiz, 2001 y 2008).

Latacz-Lohmann y Hodge (2003) analizan en profundidad la naturaleza y las implicaciones de los cambios sufridos por los contratos agroambientales a lo largo de las últimas décadas. En un primer momento, el diseño de estos mecanismos respondía a la lógica de remunerar a los productores por la pérdida de oportunidades productivas que sufrían al tener que renunciar a actividades que causaban un perjuicio sobre el medio rural (paisaje, biodiversidad, contaminación de las aguas, etc.). Esta primera concepción de los programas era respetuosa con la visión de unos productores agrarios en plena posesión de los derechos de propiedad sobre la tierra, y que debían recibir una compensación del resto de la sociedad en caso de renunciar al ejercicio de sus derechos sobre la misma. A medida que se fue imponiendo una nueva estructura de valores y derechos de propiedad, los programas agroambientales cambiaron para adoptar la forma de incentivos que remuneraban la disposición de los productores a realizar o a seguir realizando actuaciones que supusieran la provisión de bienes públicos y servicios ambientales en niveles e intensidades superiores a los establecidos por los niveles de referencia de cumplimiento obligatorio. Esta última concepción es la que hoy en día se mantiene vigente en los programas de desarrollo rural, quedando establecidos los niveles mínimos de referencia para la definición de los compromisos y la concesión de las ayudas agroambientales y climáticas en función de los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, los requisitos mínimos relativos a la utilización de abonos y fitosanitarios, las exigencias mínimas de actividad agraria y otros posibles requisitos obligatorios establecidos en el derecho nacional.

Atendiendo a la flexibilidad en el diseño de los programas y en la adjudicación de los fondos disponibles a las diferentes medidas, el papel que han jugado las ayudas agroambientales en los diferentes PDRs implementados a nivel europeo durante el periodo 2007-2013 ha sido muy variado.

En la Tabla 3 podemos observar como en los casos de Inglaterra y Suecia la participación de las medidas agroambientales en el gasto público total ha sido superior al 50%. Dentro de la lista de los 20 PDRs europeos con mayor porcentaje de participación de la medida agroambiental sobre el presupuesto de gasto público total, no encontraríamos ninguno de los programas implementados en España; por el contrario, sí que encontraríamos PDRs españoles entre los 10 programas con mayor peso relativo de medidas del Eje 1 o del Eje 3 sobre el gasto público total (Metis y AEIDL, 2008).

	Eur (x10 ³)	%
UK – Inglaterra	3.454.261	66,6%
Suecia	2.106.303	54,7%
Finlandia - Islas Aaland	27.645	49,6%
Irlanda	2.089.298	48,7%
Alemania - Baden-Württemberg	603.448	48,1%
EU 27	37.542.015	25,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Metis y AEIDL (2008) y European Network for Rural Development (2014).

Source: Personal compilation from Metis and AEIDL (2008) and European Network for Rural Development (2014).

TABLA 3. Los 5 PDRs europeos con mayor participación de las ayudas agroambientales sobre el presupuesto de gasto público total (excluido el concepto de asistencia técnica)

TABLE 3. The 5 RDPs with the highest share of the agri-environment budget on the total public expenditure (technical assistance excluded)

Por lo que respecta al diferente grado de avance en la implementación de los programas agroambientales, en la Tabla 4 se presentan los principales indicadores financieros y físicos del estado de implementación de las ayudas agroambientales, con sus valores correspondientes a España y al conjunto de la UE-27. Como podemos observar, el grado de ejecución de los programas agroambientales tanto en España como en Europa es elevado en términos absolutos, pero también en términos relativos si se le compara con el grado de avance en la ejecución de las restantes medidas incluidas los PDRs (Comisión Europea, 2013c; *European Network for Rural Development*, 2014).

Con el objetivo de identificar los puntos críticos y los factores clave que contribuirían a facilitar el éxito de las medidas agroambientales, la *European Network for Rural Development* (2012a) ha realizado un estudio exhaustivo de 47 experiencias de estímulo a la provisión de servicios agroambientales en un total de 15 Estados Miembros. En base a los resultados del estudio anteriormente citado, los factores clave para

	Unidad de medida	Valor	Objetivo 2007-2013	% alcanzado sobre objetivo
UE-27				
Gasto público total realizado (2007-2013)	Eur (x10 ³)	33.167.297	37.542.015	88,3%
Superficie sujeta a programas agroambientales (2007-2011)	Ha (x10 ³)	38.282	46.902	81,6%
España				
Gasto público total realizado (2007-2013)	Eur (x10 ³)	1.949.087	2.466.819	79,0%
Superficie sujeta a programas agroambientales (2007-2011)	Ha (x10 ³)	4.722	5.429	87,0%

Fuente: European Network for Rural Development (2014).

Source: European Network for Rural Development (2014).

TABLA 4. Estado de implementación de los programas agroambientales.

TABLE 4. State of implementation of agri-environment programs.

garantizar el éxito de las medidas implementadas podrían agruparse de la siguiente forma:

- **Factores procedimentales:** Se trata de aspectos vinculados al proceso de diseño de la arquitectura de los PDRs, a su contenido, a la adopción de un enfoque estratégico a lo largo de todo el proceso de programación, a la forma en que diferentes medidas son utilizadas para alcanzar fines medioambientales concretos, así como al seguimiento y evaluación de las intervenciones. Dentro de ellos se incluirían elementos clave tales como la clarificación en la definición de prioridades y objetivos, la coherencia en la política y las intervenciones, la flexibilidad en el diseño de las medidas, la suficiencia de fondos, etc.
- **Factores de gobernanza e institucionales:** El establecimiento de estructuras de colaboración y partenariado, incluyendo la participación directa de las comunidades locales y de los potenciales beneficiarios en el diseño de los programas y medidas, ha sido identificado como un elemento fundamental para alcanzar el éxito en la provisión de los bienes y servicios agroambientales. En este mismo sentido, se destaca la importancia de que las administraciones locales, regionales y nacionales contribuyan a facilitar la acción colectiva y la coordinación entre los agricultores, de cara a la provisión de bienes y servicios públicos a una escala territorial más amplia, así como a facilitar una mejor adaptación de las medidas a las necesidades particulares de cada territorio.
- **Factores ligados a formación y asesoramiento:** Es preciso que tanto los objetivos de las medidas como su contenido sean transmitidos con claridad a los agricultores y potenciales beneficiarios, para lo cual será preciso disponer de mecanismos de formación, asesoramiento, transferencia de conocimientos y difusión de buenas prácticas adecuados.
- **Factores prácticos y administrativos:** Quedarían incluidas aquí cuestiones tales como el diseño de las propias solicitudes, de los procesos administrativos que regulan la concesión de las ayudas, la disponibilidad y fiabilidad de datos sobre los solicitantes, la claridad en la definición de los criterios de admisibilidad de solicitudes, la disponibilidad de mecanismos de vigilancia, control y sanción adecuados, etc.

ENFOQUES COLECTIVOS Y AYUDAS AGROAMBIENTALES

En el marco del estudio realizado por la *European Network for Rural Development* (2012a), los enfoques colectivos¹¹ de implementación de ayudas agroambientales se definen como aquellas situaciones en las que existe un colectivo de beneficiarios

(tanto agricultores como otro tipo de agentes) que participan en la gestión conjunta de un territorio extenso, con el objetivo de lograr algún tipo de beneficio medioambiental sobre dicho territorio aplicado a la provisión de bienes públicos y servicios agroambientales y, más concretamente, al diseño e implementación de los mecanismos de ayudas agroambientales. Se trata sin duda de una de las fórmulas de diseño e implementación de medidas agroambientales que más puede contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos medioambientales integrados en las políticas de desarrollo rural.

El Reglamento (UE) n° 1305/2013 reconoce en su artículo 28.2 la posibilidad de que las ayudas agroambientales sean concedidas no solo a individuos sino también a colectivos, entendidos estos como “agrupaciones de agricultores o agrupaciones de agricultores y otros gestores de tierras que se comprometan voluntariamente a realizar operaciones consistentes en uno o varios compromisos agroambientales y climáticos en tierra agrícola”, así como, en caso de que se considere necesario para la consecución de los objetivos medioambientales, “a otros gestores de tierras o agrupaciones de gestores de tierras”. A la hora de precisar qué se entiende por “otros gestores de tierras”, en el documento técnico elaborado por la Comisión Europea como guía para la definición de medidas agroambientales para el periodo 2014-2020 se incluye en dicha categoría figuras tales como las ONGs o los propios municipios. Existe por tanto una gran flexibilidad a la hora de definir quiénes podrán ser los beneficiarios colectivos de las ayudas agroambientales, de tal forma que, al no llegar a establecerse para los mismos la obligación de adoptar una forma jurídica determinada, podrán ser reconocidos como tales grupos de beneficiarios establecidos en base a criterios *ad hoc*. Así mismo, el artículo 28.6 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 reconoce la posibilidad de que los beneficiarios colectivos de las ayudas agroambientales puedan ver compensados los costes de transacción correspondientes a los compromisos adquiridos hasta un límite del 30% de la prima total abonada (frente al tope máximo del 20% aplicable para el caso de beneficiarios individuales).

La lógica que se encuentra detrás del hecho de tratar de facilitar la participación de distintos colectivos como potenciales beneficiarios de las ayudas agroambientales se basa en el reconocimiento de que la acción colectiva de múltiples beneficiarios en áreas relevantes puede generar mayores beneficios medioambientales que la actuación separada de los beneficiarios individuales (*European Network for Rural Development*, 2011). A modo de ejemplo, podemos imaginar acciones colectivas que impliquen la gestión coherente y coordinada de extensiones de tierra lo suficientemente grandes como para que intervenciones diseñadas a escala de paisaje puedan llegar a tener un impacto beneficioso significativo, o el establecimiento de corredores medioambientales que mejoren la conectividad

¹¹ Además de los enfoques colectivos, el citado estudio describe y analiza también otros posibles enfoques alternativos, tales como los enfoques orientados a objetivos, los enfoques holísticos, los enfoques de iniciativas locales y los enfoques de provisión integrada.

entre espacios agrarios de alto valor natural. Por otro lado, la ampliación de los topes correspondientes al cómputo de los costes de transacción en el cálculo de las primas compensatorias quedaría justificada por los mayores esfuerzos de coordinación y gestión dentro del colectivo necesarios para cumplir con los objetivos agroambientales.

A partir del análisis de diferentes trabajos realizados por la *European Network for Rural Development* (2011, 2012a, 2012b y 2013), se propone a continuación una síntesis de los principales factores clave de éxito, de los beneficios adicionales esperados y de los principales problemas asociados a la aplicación de enfoques colectivos al diseño e implementación de programas de ayudas agroambientales. Por lo que respecta a los principales factores de éxito, destacarían en primer lugar todos aquellos aspectos relacionados con la existencia de un nivel de capital social adecuado en el territorio y con la presencia de grupos ya formados, integrados por individuos habituados a colaborar entre sí para alcanzar objetivos e intereses compatibles con los perseguidos por las propias ayudas. En este mismo sentido, se destaca también la importancia de poder contar con personas que actúen como líderes o promotores de las propuestas de acción colectiva, con la capacitación suficiente para asumir parte de las tareas administrativas que suponen una carga para los agricultores integrados en el colectivo, así como tareas de coordinación interna del grupo. Otro elemento clave para facilitar el éxito de la acción colectiva es lograr un equilibrio entre motivaciones de rentabilidad económica y de conservación medioambiental. Así mismo, se destaca el efecto positivo de la participación temprana del colectivo de agricultores y gestores de tierras en el diseño de los objetivos y actuaciones contemplados en las ayudas, aportando sus conocimientos sobre las necesidades específicas de cada territorio. Mediante la aplicación de enfoques participativos ascendentes, se contribuirá a crear programas mejor adaptados a la realidad del territorio y más atractivos para los potenciales beneficiarios, contribuyendo con ello a incrementar las tasas de participación y el grado de compromiso de los participantes con los objetivos del programa. En todo caso, los planes colectivos de actuación deberán ser discutidos y negociados con la Administración correspondiente, estableciéndose los oportunos mecanismos de control sobre las actuaciones de la entidad colectiva. Finalmente, el acceso a servicios de asesoramiento externo puede convertirse en un factor externo clave para la constitución y gestión de los colectivos. Por este motivo es recomendable el diseño de un paquete integrado de medidas complementarias dentro del programa de ayudas, que recoja la posibilidad de recibir ayudas por formación y asesoramiento, así como la compensación de los costes de transacción ligados a la puesta en marcha y al funcionamiento de los grupos.

En segundo lugar, los beneficios adicionales esperados de la aplicación de un enfoque colectivo en el diseño e implementación de medidas agroambientales estarían relacionados con la posibilidad de poner en práctica actuaciones concebidas a una escala territorial lo suficientemente grande como para poder hacer frente a objetivos medioambientales tales como la conectividad entre hábitats o la mejora de la calidad del agua. Asimismo, la función de coordinación que pudieran ejercer los colectivos de agricultores reportaría un valor añadido a la hora de asegurar la eficacia de determinadas prácticas de gestión medioambiental. Se constata el hecho de que las asociaciones y colectivos de productores constituidos de forma voluntaria presentan una mayor sensibilidad y propensión a abordar cuestiones medioambientales que los agricultores individuales, más orientados hacia el incremento de la rentabilidad económica de su explotación y posiblemente con un menor conocimiento y comprensión de los problemas medioambientales. Se espera también que los esquemas colectivos contribuyan a reducir la carga administrativa de los programas para los solicitantes, así como los costes asumidos por la Administración pública en la gestión y control de las ayudas, reduciendo el número de interlocutores. Por último, los resultados medioambientales y de mayor eficiencia económica esperados de la aplicación de estos enfoques colectivos se verán también complementados por la consecución de beneficios sociales derivados de la construcción y consolidación de redes de cooperación entre productores agrarios, incrementando de este modo el sentido de responsabilidad hacia el entorno natural local y la confianza en las capacidades y potencialidades de las asociaciones y colectivos involucrados en los programas de ayudas.

En tercer lugar, por lo que respecta a los problemas a resolver durante las fases de diseño, implementación, control y supervisión de los enfoques colectivos de ayudas agroambientales, nos encontramos nuevamente con la cuestión de la dificultad de poner a disposición de los beneficiarios un asesoramiento especializado con una alta cualificación y experiencia, junto con el problema de la posible existencia de déficits significativos de capital humano y social dentro de los colectivos y territorios. Otro problema relevante que puede surgir es la necesidad de acometer en un primer momento inversiones colectivas significativas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos prefijados, inversiones para las cuales sería preciso disponer de mecanismos de apoyo financiero complementarios, con una dotación económica suficiente y con plazos de demora reducidos en el reembolso de los gastos. También de índole económica es el problema relativo a la necesidad de garantizar en el largo plazo la financiación de las medidas, una vez superada la fase inicial de puesta en marcha, debido al riesgo de pérdida de los

¹² La problemática relativa a la longevidad de las ayudas y la estabilidad de las fuentes de financiación puede analizarse también desde una perspectiva institucional dinámica como un conflicto de intereses potencial entre consumidores y productores, que puede llegar a condicionar el interés de estos últimos por participar en los programas agroambientales (Domínguez, 2011). En este sentido, puede especularse con la posibilidad de que el consumidor y financiador de la provisión de los bienes públicos (representado por la Administración) se plantee la cuestión de quién debería ser considerado como el legítimo propietario de unos logros alcanzados como resultado de una política de ayudas públicas, en el momento en que dichos incentivos desapareciesen. Esto llevaría, desde la perspectiva del productor, a la percepción de un riesgo potencial de que el esquema voluntario de incentivos y compensaciones, en principio de duración limitada en el tiempo, pudiera sentar las bases para una futura modificación permanente de los niveles de referencia de las ayudas, y la subsiguiente reordenación de los derechos y obligaciones sobre los recursos y el territorio, en perjuicio de los productores y en beneficio del conjunto de la sociedad.

beneficios ambientales en caso de interrupción de las ayudas.¹² Finalmente, otro problema de singular relevancia es el de la concreción y redacción de los compromisos contractuales (incluyendo la determinación de las responsabilidades de los individuos y del colectivo en casos de incumplimiento) entre el organismo responsable de la gestión de los fondos públicos y los colectivos de beneficiarios, así como el reparto de funciones y cargas administrativas entre las partes.

Según el alcance de las propuestas, y según el grado de confianza alcanzado entre las partes, podrían explotarse en mayor o menor medida las posibilidades que ofrezca el marco regulatorio vigente en cada momento, lo que podría llevar a plantear situaciones en las que fuese la propia asociación la que asumiese determinadas funciones transferidas desde la Administración relativas al control, monitoreo y pago de las ayudas. En este sentido, podemos llegar a establecer una distinción entre dos posibles tipologías de enfoques colectivos. En primer lugar, los llamados enfoques colectivos “genuinos” harían referencia a situaciones en las que un grupo de agricultores, integrados bajo una figura de colectivo o asociación, participan en un contrato agroambiental sobre la base de un plan de gestión diseñado específicamente para un territorio determinado. A nivel colectivo, se establecerán acuerdos de funcionamiento interno entre sus miembros de tal forma que se asegure el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el contrato agroambiental y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos establecidos dentro del plan de gestión. Por su parte, los enfoques colectivos “coordinados” harían referencia a planteamientos de acción colectiva más limitados, en los cuales los agricultores participarían a título individual en una medida agroambiental que ha sido diseñada e implementada en el marco de un plan de acción específico para un área o territorio. Para garantizar el éxito de este enfoque sería preciso recurrir a la figura de un gestor de proyecto, que actúe como coordinador de la medida en un territorio, y decida qué subáreas o qué explotaciones, en función de sus características particulares y su potencial para contribuir a los objetivos de la medida, deberán ser priorizadas y admitidas en el programa de ayudas.

Finalmente, se debe recalcar que en todo caso las propuestas de enfoques colectivos en la gestión de ayudas agroambientales habrán de justificar su potencial para generar mayores beneficios ambientales que las propuestas de ayudas individualizadas. Ninguna de las dos opciones puede considerarse como excluyente de la otra. Ambos enfoques deberán coexistir en los programas, quedando supeditada la selección de uno u otro a las necesidades de la intervención pública planteada y a los objetivos medioambientales perseguidos con la misma, y dando cumplimiento de este modo al principio genérico de diseño según el cual las ayudas deberían dirigirse siempre a quienes se encuentren en una mejor disposición para poder cumplir las metas y objetivos de gestión establecidos (*European Network for Rural Development*, 2011 y 2013). Así mismo, en ambos casos, deberá seguir

respetándose el principio general de adhesión voluntaria de los individuos a los programas de ayudas agroambientales.

Casos de estudio: experiencias en pastos comunales en España y Reino Unido

Los pastos comunales constituyen un caso muy particular de producción conjunta agraria. Por un lado, en las superficies comunales se genera un *output*, el pasto, que servirá de alimento al ganado y por tanto actuará como un *input* del proceso de producción ganadera. Por otro lado, además del alimento para el ganado, en las superficies comunales se producen también bienes públicos como son la biodiversidad, el paisaje o la preservación de un patrimonio cultural inmaterial que forma parte de las señas de identidad de una región o territorio. Además, el pasto comunal, como recurso natural destinado a un uso productivo, presenta unas características singulares que lo situarían más próximo a la definición de un *common pool resource* (CPR) que a la de un bien de naturaleza privada. Tal y como detalla Ostrom (1990), CPRs y bienes públicos puros se diferencian en que si bien en ambos casos no es posible excluir de su aprovechamiento a los potenciales beneficiarios del mismo, en el caso de los CPRs el consumo del recurso disponible será un consumo rival (e.g., en el momento en que los animales de un ganadero-usuario aprovechen una determinada superficie del pasto comunal, ésta dejará de estar disponible para el resto de usuarios). Bajo una situación de desregulación o indefinición de los derechos de acceso y extracción sobre el recurso en propiedad común (i.e., en una situación de libre acceso al recurso por parte de los copartícipes), harán acto de presencia los comportamientos estratégicos del tipo *free-rider*, lo cual a su vez conducirá a una explotación ineficiente del recurso (Hardin, 1968; Olson, 1971; Ciriacy-Wantrup y Bishop, 1975; Bromley, 1982; Stevenson, 1991; Schlager y Ostrom, 1992). En el caso de los pastos comunales, la ausencia de una ordenación adecuada conducirá a un deterioro de estas superficies, tanto por el infra-pastoreo y matorralización de las zonas más marginales, como por el sobre-pastoreo de las zonas de mejor accesibilidad (Busqué, 2014). Tan solo en aquellos casos en los que se logre regular y coordinar la explotación conjunta del recurso compartido será posible alcanzar estrategias cooperativas de gestión compatibles con niveles óptimos de explotación, los cuales deberán definirse tomando en consideración la eficiencia y eficacia en la provisión de la totalidad de los outputs multifuncionales generados en las superficies comunales.

A continuación se exponen brevemente tres casos de estudio, uno de ellos localizado en España y los otros dos en Reino Unido, que servirán para ilustrar diferentes enfoques alternativos en el diseño e implementación de mecanismos de ayudas agroambientales dirigidos específicamente hacia situaciones de aprovechamiento colectivo de superficies de pastos comunales. En primer lugar se presenta el caso de las



© Fototeca CIFA

Pastos de puerto en Cantabria.

ayudas agroambientales dirigidas al mantenimiento del pastoreo estacional en los pastos comunales de Cantabria, y en segundo lugar se hará referencia a los esquemas de protección medioambiental en superficies comunales de Escocia e Inglaterra.

El aprovechamiento conjunto de pastos comunales es una figura de ordenamiento del territorio con una larga tradición en Cantabria, existiendo documentos que acreditan su presencia desde finales del siglo XV (Concordia de Bárcena Mayor, año 1497). Por lo que respecta al marco regulatorio actual aplicable a dichas superficies, las dos normas de referencia serían, a nivel nacional, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de bienes de las entidades locales, y, a nivel regional, la ley 4/2000, de 13 de noviembre, de modernización y desarrollo agrario. El Real Decreto 1372/1986, en su artículo 2.3, establece que tendrán la consideración de comunales “aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos”; así mismo, en su artículo 2.4, establece que dichos bienes comunales “solo podrán pertenecer a los municipios y a las entidades locales menores” (*i.e.*, juntas vecinales). Y de conformidad con la Ley 4/2000, en Cantabria

tendrán la consideración de zonas de pastoreo en régimen común “aquellos terrenos de titularidad pública o comunal, ya sean montes de utilidad pública o no, en los cuales estacionalmente y de acuerdo con el derecho consuetudinario se viene aprovechando los pastos a diente por el ganado”. La singular relevancia de las superficies comunales en Cantabria queda puesta de manifiesto por el hecho de que las 290.000 hectáreas existentes (110.000 correspondientes a pastos comunales) suponen un 55% (21%) de la superficie total de la región (Méndez y Mora, 2013; Busqué, 2014).

Dentro del Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013 se incluye una medida agroambiental dirigida específicamente a las superficies forrajeras de titularidad pública y uso en común en Cantabria, cuyo funcionamiento ha sido analizado en profundidad en Domínguez y Gómez (2014). Dicha medida establece la posibilidad de conceder un pago individualizado de 60 euros por hectárea a aquellos titulares de explotaciones ganaderas que practiquen con su ganado el pastoreo tradicional con desplazamiento estacional a pastos comunales al menos durante tres meses, entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de cada año en el cual se mantenga en vigor el compromiso. Se establece así mismo el requisito de que

la carga ganadera en el comunal no supere las 1,4 unidades de ganado mayor (UGMs) por hectárea. Por lo que respecta al cobro de las ayudas por parte de los beneficiarios individuales, se computarán tantas hectáreas por solicitante como UGMs haya desplazado a comunales, siempre y cuando dicha cantidad no supere el número total de hectáreas teóricamente adjudicadas a cada solicitante por la entidad local que ostenta la titularidad del comunal.

Nos encontramos por tanto ante una medida que, si bien está dirigida a la conservación de los valores paisajísticos y la biodiversidad de un espacio sometido a un régimen de aprovechamiento colectivo, no lleva aparejada la obligación de disponer de una ordenanza de pastos y de un plan de gestión de la superficie comunal que regule y establezca objetivos y prioridades de conservación en el aprovechamiento colectivo del comunal, como requisito indispensable para que la superficie pastable del mismo pueda ser considerada admisible para recibir las ayudas agroambientales. Esta circunstancia contribuiría a explicar la percepción manifestada por los propios usuarios del comunal y beneficiarios directos de las ayudas, relativa a los resultados alcanzados por los programas de ayudas agroambientales que han venido siendo implementados en Cantabria de forma ininterrumpida desde el año 2000, los cuales no han sido capaces de revertir las dinámicas de matorralización y pérdida de superficies pastables observadas en dichos terrenos (Domínguez y Gómez, 2014).

Por lo que respecta al caso escocés, únicamente los comités de pastos (*common grazings committee*), figuras asociativas con un estatus jurídico reconocido oficialmente en Escocia desde el año 1891 (*Crofters' Common Grazings Regulations Act*), y con capacidad para establecer normas de gestión vinculantes sobre la totalidad de la superficie comunal bajo su jurisdicción así como sobre la totalidad de individuos titulares de derechos de acceso y explotación en dicha superficie, podrán solicitar la inclusión de la misma en un programa de ayudas agroambientales (Jones, 2011; Reid, 2003). El programa de desarrollo rural escocés para el periodo 2007-2013 ofrece la posibilidad de aplicar dos tipos de medidas agroambientales: las *Land Managers' Options* (LMO), medidas más genéricas y con menores exigencias formales y administrativas, y las *Rural Priorities* (RP), que implican la definición de una serie de objetivos prioritarios para la región, un análisis exhaustivo de las circunstancias y compromisos específicos vinculados a cada solicitud concreta, así como unas mayores obligaciones burocráticas y un mayor control administrativo del solicitante, en particular en todo lo relativo a garantizar que el importe de las ayudas pueda ser devuelto en caso de incumplimiento y sanción (*Scottish Government*, 2006; Jones, 2012). En ambos casos se exige que, para la admisión de una solicitud presentada

por la entidad gestora de una superficie comunal, exista un acuerdo interno favorable a la presentación de la solicitud, que cuente con el apoyo mayoritario de los agricultores residentes en la comarca con derechos sobre el pasto comunal.

En general, tanto en el caso de los programas LMO como de los RP, se han observado unos niveles de adhesión y participación de las superficies comunales claramente inferiores a los niveles generales de participación en dichos programas (Jones, 2012). Como posible causa para explicar los reducidos niveles de participación de las superficies comunales en los programas agroambientales podríamos citar los problemas de adaptación de la figura del beneficiario colectivo escocés a esquemas de ayudas europeos y medidas nacionales en cuyo diseño y redacción se ha tenido en cuenta fundamentalmente a los potenciales beneficiarios individuales (Jones, 2011).

En el caso concreto de la medida LMO dirigida a la actividad de pastoreo estival con ganado vacuno (*summer cattle grazing*), se establece un pago anual por hectárea de 1,90 euros/ha, así como una equivalencia teórica entre cada unidad de ganado desplazada al pasto comunal y su capacidad para gestionar 25 hectáreas de la superficie total de la parcela. En base a esta referencia, y a partir de la convicción de que es necesario mantener una densidad de stock mínima, se fija un límite inferior (pero no un límite superior distinto del establecido en el código de buenas prácticas agrarias y medioambientales) para la densidad de ganado registrada en la parcela (en este caso, en la superficie de pasto comunal) de un animal cada 25 hectáreas. Como resultado de la imposición de este requisito, quedarían excluidas de la posibilidad de recibir ayuda aquellas superficies pastables más extensificadas, en las cuales el riesgo de deterioro por abandono de la actividad es mayor (Jones, 2012).

En el caso de Inglaterra, a la hora de poder solicitar una ayuda agroambiental vinculada a tierras comunales (*common land*), será preciso constituir una asociación o comité que se haga cargo del cumplimiento de compromisos adquiridos para la totalidad de la superficie comunal, adoptando decisiones vinculantes entre sus miembros mediante la aplicación de la regla de la mayoría (Natural England, 2011 y 2012). No obstante, y a diferencia de lo que sucedía en Escocia, los comités constituidos en Inglaterra no tendrán poderes efectivos sobre aquellos individuos con derechos reconocidos sobre la superficie comunal que no hayan querido formar parte de la entidad constituida para la gestión colectiva de la misma.¹³ Por este motivo, el éxito en la consecución de los objetivos agroambientales dependerá en gran medida de que terceras partes no puedan, en el ejercicio de sus derechos, llegar a poner en riesgo el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la

¹³ La *Commons Act* del año 2006 recoge la posibilidad de que, en ocasiones excepcionales, el Gobierno reconozca la figura de un comité estatutario (*statutory commons councils*), con poderes efectivos de gestión sobre la superficie comunal. Para ello, será preciso que se presente una solicitud en este sentido promovida por todas las partes interesadas, sobre la cual, previa consulta pública, deberá concluirse que existe un grado de consenso suficiente (*Natural England*, 2012).

asociación. Esta circunstancia quedará recogida en forma de advertencia explícita en el propio formulario de solicitud de incorporación de una superficie comunal al régimen de ayudas agroambientales.¹⁴

Los programas agroambientales (*Environmental Stewardship*) aplicados en Inglaterra durante el periodo 2007-2013 se dividen en dos categorías fundamentales de medidas: las medidas básicas (*Entry Level Stewardship*, ELS) y las medidas más complejas (*Higher Level Stewardship*, HLS) (*Natural England*, 2009). De manera similar a lo que sucedía en Escocia con los esquemas LMO y RP, las ayudas ELS se basan en requisitos sencillos y genéricos, mientras que las ayudas HLS implican un estudio detallado del potencial del solicitante para alcanzar unos objetivos concretos y específicos, definidos en función de las necesidades locales y prioridades de cada territorio (DEFRA y *Natural England*, 2013). Existen disposiciones formales específicas para las solicitudes de ayuda sobre superficies comunales, recogidas tanto en los programas ELS como HLS. Entre ellas podemos señalar el establecimiento de una responsabilidad personal del solicitante (aún cuando éste actúe en representación de un comité o asociación) sobre el cumplimiento de los compromisos del contrato agroambiental, así como de la posible devolución del dinero en caso de incumplimiento del acuerdo. Si bien dicha responsabilidad podrá ser compartida internamente mediante un acuerdo entre los miembros de la asociación, la Administración se mantendrá al margen de cualquier posible disputa entre titulares de los derechos sobre el comunal, relativas al cumplimiento de los compromisos o al reparto de los fondos asignados, reservándose el derecho de cancelar el acuerdo en caso de producirse serias desavenencias entre las partes.

A la hora de plantear una comparación entre los diferentes esquemas de ayudas agroambientales descritas, se puede afirmar en primer lugar que la principal diferencia entre el modelo cántabro y los modelos inglés y escocés se encuentra en la definición de la figura del beneficiario solicitante de las ayudas. En Inglaterra y Escocia únicamente podrán optar a la concesión de ayudas agroambientales vinculadas a superficies comunales comités y asociaciones establecidos a tal efecto y legalmente reconocidos. Dichas asociaciones y comités deberán encontrarse en disposición de alcanzar un acuerdo interno entre sus miembros relativo a las normas de gestión aplicables en el comunal, a la distribución de obligaciones y responsabilidades en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el programa agroambiental, así como al reparto de los fondos percibidos. Por el contrario, en el caso de Cantabria, y a pesar de que los beneficios esperados de la medida agroambiental quedarán evidentemente supeditados a la acción colectiva de los usuarios del comunal, las ayudas se concederán de forma desvinculada a dicha acción colectiva, siendo

repartidas por la Administración de forma directa entre ganaderos individuales. La imposibilidad de que sea una entidad que aglutine los intereses legítimos de los co-partícipes en el comunal quien presente la solicitud de ayuda supone un incentivo negativo de cara al establecimiento de mecanismos de coordinación entre los propios usuarios del recurso compartido, lo cual a su vez pondrá seriamente en peligro la conservación del recurso compartido y, por consiguiente, el éxito de la medida agroambiental.

Por lo que respecta a la cuestión de la asignación de los fondos correspondientes a las ayudas concedidas sobre la totalidad de la superficie comunal, existe una clara divergencia en las opiniones de los potenciales beneficiarios de las ayudas en función del formato (individual o colectivo) del programa agroambiental vigente en cada momento en cada territorio. En el caso escocés, el estudio realizado por Jones (2011) indica que existe una percepción claramente favorable a la opción de concentrar el dinero de las ayudas agroambientales en la cuenta bancaria de la organización, para su empleo en gastos e inversiones que pudieran beneficiar a todos aquellos que participan conjuntamente de la explotación del comunal. Por su parte, tal y como se recoge en las conclusiones del estudio realizado por Domínguez (2013), los ganaderos de Cantabria se mostrarían reticentes a cualquier propuesta de reparto de los fondos distinta al modelo actual de reparto de la totalidad del dinero entre quienes desplazan el ganado al comunal, como por ejemplo entregar todo o parte del dinero a las entidades locales titulares del comunal para su inversión en actuaciones de mejora.

Así mismo, el problema de la disponibilidad y de la financiación de un servicio de asesoramiento adecuado, capaz de contribuir no solo a la capacitación de los beneficiarios para el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el programa, sino también a la difusión de información relativa a la filosofía de las ayudas y a la superación de las dificultades vinculadas a la etapa inicial de presentación y tramitación de las solicitudes, es una cuestión de vital importancia en la implementación de cualquier programa agroambiental, pero todavía más si cabe en aquellos programas en los cuales es preciso involucrar y coordinar a un colectivo de beneficiarios, tal y como sucede en los tres casos de estudio analizados. En el caso escocés se estima que solo el 50% de los pastos comunales se encuentran activamente gestionados y regulados. En la mitad restante, o bien no existe un comité de pastos oficialmente reconocido o bien éstos no estarían desempeñando de manera activa sus funciones de gestión, quedando por tanto excluidos de la posibilidad de participar y convertirse en beneficiarios de los programas de ayudas agroambientales (Jones, 2012). En este mismo sentido se recuerda que, dado el carácter voluntario de la participación en los programas

¹⁴ El formulario de solicitud de ayudas agroambientales ara superficies comunales (NE-CLA4) puede consultarse en: http://www.naturalengland.org.uk/Images/NE-CLA4%2010-11_tcm6-28139.pdf.

agroambientales, el éxito en la consecución de los objetivos de conservación en ningún caso podrá garantizarse si no se alcanzan unos niveles de adhesión y participación suficientes entre los potenciales beneficiarios, con independencia de lo mejor o peor diseñada que pudiera estar la medida concreta.

Finalmente, es evidente que el funcionamiento de una entidad capaz de organizar y coordinar al conjunto de individuos que participan en el aprovechamiento colectivo de las superficies comunales llevará aparejados unos costes de transacción elevados, debido fundamentalmente a la dificultad de alcanzar acuerdos entre las partes involucradas. Se trata de un obstáculo de primera magnitud de cara a lograr una gestión activa del 50% de las superficies comunales que actualmente no se encuentran reguladas en Escocia, o de cara a lograr en Cantabria una transición con éxito desde un programa de ayudas individualizado hacia uno de gestión colectiva. En el caso de Inglaterra, los programas agroambientales implementados durante el periodo 2007-2013 incluían ya disposiciones específicas relativas a la concesión de pagos adicionales suplementarios por hectárea de superficie comunal, que contribuirán a hacer frente a los costes vinculados a la consecución de acuerdos de colaboración entre los partícipes, así como a los costes de funcionamiento de las asociaciones. Por lo que respecta al diseño e implementación de futuros programas de ayudas agroambientales y climáticas en el periodo 2014-2020, debemos recordar que el Reglamento (UE) n° 1305/2013 recoge de forma genérica la posibilidad de incrementar la cuantía del pago por los costes de transacción vinculados al compromiso agroambiental y climático en el caso de que dicho compromiso haya sido asumido por un colectivo de beneficiarios.

CONCLUSIONES

En las secciones precedentes de este trabajo se han ido analizando los sucesivos procesos de ajuste y reforma de la PAC que han tenido lugar durante las últimas décadas, y que han tenido como resultado la consolidación de una estructura de la PAC basada en dos pilares interconectados entre sí. En este sentido, se ha querido destacar especialmente cómo los cambios en las actitudes y preferencias de la sociedad europea hacia la agricultura y las políticas agraria y de desarrollo rural han llevado a la consolidación de una “agenda verde” en la PAC, así como a la redefinición de los términos del “contrato social” existente entre los productores agrarios y el conjunto de la sociedad europea.

En el nuevo horizonte 2014-2020, se tratará de dar respuesta a las demandas sociales relativas a la provisión de bienes y servicios públicos mediante el diseño e implementación de medidas dirigidas específicamente a la satisfacción de dichas demandas, destacando entre ellas las ayudas agroambientales y climáticas. La flexibilidad de estas medidas y su

capacidad para dar respuesta a situaciones específicas de provisión de bienes públicos y servicios agroambientales en los diferentes territorios rurales europeos las convierten en una herramienta potente y versátil, llamada a jugar un papel preponderante en el diseño de la estrategia de intervención pública implementada a través de programas de desarrollo rural nacionales y regionales.

En el caso concreto de los recursos naturales de gestión compartida, como sería el caso de los pastos comunales, las ayudas agroambientales deberían diseñarse reconociendo explícitamente las especificidades y la naturaleza particular de esta forma de gestión: los resultados de los programas no dependerán de acciones individuales, sino de la acción colectiva. Por este motivo, el beneficiario de la ayuda no debería ser el individuo, sino el colectivo que asume la gestión de la superficie comunal en su conjunto, coordinando las actuaciones de los usuarios individuales en el respeto de compromisos y objetivos comunes. Bajo una situación de desregulación y falta de planificación y coordinación en la gestión de dichos recursos compartidos, la explotación de los pastos comunales conducirá inevitablemente a resultados subóptimos, tanto a nivel del colectivo de usuarios directos, que buscan maximizar su beneficio privado a través de la posibilidad de incorporar a su actividad productiva un recurso forrajero abundante y de bajo coste, como a nivel de la sociedad en su conjunto, que busca la maximización del bienestar social a través del disfrute de los bienes y servicios públicos generados en las superficies comunales. Los enfoques colectivos de gestión aplicados al diseño de programas agroambientales tratan de contrarrestar los efectos negativos de esta situación a través de los incentivos a la participación de los usuarios en acciones coordinadas que garanticen un aprovechamiento sostenible del recurso comunal, compatible con la satisfacción de las demandas sociales.

En virtud de lo anterior, podría llegar a plantearse la conveniencia de renunciar a la concesión de ayudas agroambientales en aquellas superficies comunales en las cuales no fuera posible contar con la presencia de una entidad o asociación colectiva en disposición y con capacidad para actuar como interlocutor ante la Administración, para asumir compromisos en nombre de los usuarios y para desempeñar las funciones de gestión y coordinación necesarias para el cumplimiento de dichos compromisos. No obstante, parte de los problemas derivados de la inexistencia o de la incapacidad *de facto* de dichas entidades colectivas para hacer frente a las obligaciones y responsabilidades en la gestión de las superficies y administración de los compromisos agroambientales podrían solventarse con un adecuado esfuerzo en forma de medidas de apoyo a la capacitación y asesoramiento, que actuasen de manera conjunta e integrada con las ayudas agroambientales propiamente dichas. En aquellos territorios con déficits significativos de capital humano y social, la reconstrucción de los mismos debería considerarse

condición *sine qua non* para poder implementar con éxito cualquier tipo de medida agroambiental sobre las superficies comunales.

Dentro de los actuales reglamentos comunitarios relativos a políticas de desarrollo rural en general y a medidas agroambientales y climáticas en particular, se contempla efectivamente la posibilidad de dirigir las ayudas a beneficiarios colectivos. Será responsabilidad de los diferentes programas nacionales y regionales el desarrollar estas posibilidades que ofrece el marco regulatorio comunitario, en respuesta a las particularidades que se presenten en sus respectivos territorios. Además, los mecanismos de programación que estarán disponibles para el periodo 2014-2020 incorporan también disposiciones específicas para financiar costes de transacción, actuaciones de formación, capacitación, asesoramiento y asistencia técnica, opciones todas ellas que podrán ser desarrolladas en mayor o menor medida por las autoridades nacionales y regionales a la hora de configurar sus programas.

Por último, debemos tener en cuenta que la utilización de técnicas de valoración económica de bienes y servicios sin mercado (e.g., valoración contingente y experimentos de elección) en los procesos de análisis y toma de decisión relativos a la formulación de estrategias de intervención pública, permitiría aplicar la lógica del análisis coste-beneficio al diseño y priorización de las políticas y programas de ayudas. En un contexto de recursos financieros escasos, en el que es preciso decidir sobre cómo priorizar el uso de dichos recursos, cobrará cada vez mayor importancia la posibilidad de disponer de información lo más detallada posible acerca de la valoración de los impactos de las propuestas de intervención por parte de los potenciales beneficiarios de las mismas. De este modo, una vez cotejados de forma explícita los beneficios sociales estimados (i.e., las medidas monetarias de cambio de bienestar de los individuos, obtenidas mediante la aplicación de técnicas de valoración económica) con los costes previstos para las distintas alternativas de intervención, podrá decidirse en base a criterios de eficiencia y de disponibilidad de fondos cuáles deberían ser las políticas y medidas a priorizar en cada momento.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece muy especialmente a Juan Busqué su impulso y apoyo en la realización de este artículo. Asimismo, quisiera agradecer los comentarios y sugerencias realizados por dos evaluadores anónimos, así como otros realizados por diversos participantes en la 53 Reunión Científica de la SEEP celebrada en Potes, Cantabria. En todo caso, los errores y omisiones que pudieran estar presentes en el presente artículo son responsabilidad exclusiva del autor. De igual modo, las opiniones y argumentos contenidos en el artículo se corresponden

con la visión personal del autor del mismo, y no deben considerarse en ningún caso representativos de la visión o postura oficial de la institución a la cual se encuentra vinculado laboralmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABLER D. (2004) Multifunctionality, Agricultural Policy, and Environmental Policy. *Agricultural and Resource Economics Review*, 33(1), 8-17.
- ANDRÉS GONZÁLEZ-MORALEJO S. Y GARCÍA ALVAREZ-COQUE J.M. (2012) El apoyo público a la agricultura española en el actual contexto de la Política Agrícola Común. *ITEA-Información Técnica Económica Agraria*, 108(4), 450-481.
- ATANCE I. (2007) Política agraria para una agricultura multifuncional. En: Gómez-Limón J.A. y Barreiro J. (coords.) *La multifuncionalidad de la agricultura española*, pp. 91-106. Madrid: Eumed y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- BANETH M.H. (1994) Medio ambiente y agricultura: ¿una cuestión de derechos de propiedad? *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 168, 69-90.
- BATEMAN I.J., CARSON R.T., DAY B., HANEMANN M., HANLEY N., HETT T., JONES-LEE M., LOOMES G., MOURATO S., ÖZDEMIROGLU E., PEARCE D.W., SUGDEN R. Y SWANSON J. (2002) *Economic valuation with stated preference techniques: a manual*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BROMLEY D.W. Y HODGE I. (1990) Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises of rural policy. *European Review of Agricultural Economics*, 17: 197-214.
- BROMLEY D.W. (1982) Land and water problems: an institutional perspective. *American Journal of Agricultural Economics*, 64, 834-844.
- BUSQUÉ J. (2014) De la investigación a la práctica: herramientas para la gestión de la ganadería de montaña y los pastos comunales de Cantabria en el marco de la PAC. *Pastos* (en prensa).
- CABALLERO G. Y KINGSTON C. (2005) Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico. *Ekonomiaz*, 59 (2), 70-91.
- CIRIACY-WANTRUP S.V. Y BISHOP R.C. (1975) Common property as a concept in natural resources policy. *Natural Resources Journal*, 15, 713-727.
- COMISIÓN EUROPEA (2009a) The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation. *Agricultural policy perspectives Briefs*, 1, 1-12.
- COMISIÓN EUROPEA (2009b) *Why do we need a Common Agricultural Policy?* Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development, Diciembre 2009.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a) *CAP Reform – an explanation of the main elements*. MEMO/11/685, Bruselas, 12 de Octubre de 2011.

- COMISIÓN EUROPEA (2011b) The future of rural development policy. *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, 4, 1-7.
- COMISIÓN EUROPEA (2013a) *Rural Development in the EU. Statistical and Economic Information Report 2013*. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/index_en.htm
- COMISIÓN EUROPEA (2013b) Overview of CAP Reform 2014-2020. *Agricultural Policy Perspectives Brief*, 5, 1-10.
- COMISIÓN EUROPEA (2013c) Let's talk about rural development money! *EU Agricultural Economics Briefs*, 10, 1-11.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2013) *Diario de Sesiones del Congreso de los diputados*, Núm. 384, 25 de julio de 2013. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-384.PDF
- COOPER T., HART K. Y BALDOCK D. (2009) *Provision of public goods through agriculture in the European Union*. London: Institute for European Environmental Policy.
- DAUGBJERG C. Y SWINBANK A. (2007) The politics of CAP reform: Trade negotiation, institutional settings and blame avoidance. *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 1-22
- DEFRA Y NATURAL ENGLAND (2013) *Environmental Stewardship. Detailed guidance*, updated 3 October 2013. Disponible en: <https://www.gov.uk/environmental-stewardship>
- DOMÍNGUEZ M. (2011) Política Agraria Común y desarrollo rural: un análisis institucional. *Principios: Estudios de Economía Política*, 19, 37-65.
- DOMÍNGUEZ M. (coord.) (2013). *Análisis de percepción social y valoración económica de los beneficios ambientales y sociales de las políticas de desarrollo rural en Cantabria*. Serie de Monografías Técnicas, nº 10. Santander: CIFA-Gobierno de Cantabria.
- DOMÍNGUEZ M. Y GÓMEZ F. (2014) Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas. *Revista Española de Estudios Agro-sociales y Pesqueros*, 236, 81-118.
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2011) *Collective approaches to agri-environmental contracts*. Minutes of the meeting of the Thematic Working Group 4-Delivery mechanisms of rural development policy, 15 April 2011.
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2012a) *Coordination Committee Focus Group Delivery of Environmental Services. Final Report December 2012*.
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2012b) *The European Agricultural Fund for Rural Development. Examples of projects providing environmental services*. Bruselas: Unión Europea.
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2013) Delivering Environmental Services using Rural Development Policy. *EU Rural Review*, 15, 1-32.
- EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2014) *Perspectiva general de la política de desarrollo rural. Implementación de programas*. Disponible en: <http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-overview/programme-implementation/es/>
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE J.M. (coord.) (2006) *La Reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*. Madrid: Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación,.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE J.M. Y GÓMEZ-LIMÓN J.A. (coord.) (2010) *"Chequeo Médico" de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Eumedia.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE J.M. (2013) El greening vale la pena. *Fundación de Estudios Rurales*, Anuario 2013, pp. 95-100.
- GARCÍA DELGADO J.M. Y GARCÍA GRANDE M.J. (2005) *Política agraria común: Balance y perspectivas*. Barcelona: La Caixa.
- GÓMEZ-LIMÓN J.A. Y REIG, E. (eds) (2013) *La sostenibilidad de la agricultura española*. Almería, España: Cajamar Caja Rural.
- HARDIN G. (1968) The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- HODGE I. (2000) Current policy instruments: rationale, strengths and weaknesses. En *OECD Valuing rural amenities*, pp. 105-128. Paris: OECD Publishing.
- HODGE I. (2001) Beyond agri-environmental policy: towards an alternative model of rural environmental governance. *Land Use Policy*, 18, 99-111.
- JONES G. (2011) Common grazings in Scotland – assessing their value and rewarding their management. Presentado en: *European Conference of the International Association for the Study of Commons*, Plovdiv, Bulgaria, 14-17 septiembre.
- JONES G. (2012) *Supporting common grazing through agri-environment – lessons from an ex post evaluation*. EFNC-P's 2012 Life+ NGO Support work programme. Disponible en: <http://www.efncp.org/download/SRDP-CG-report.pdf>
- LATACZ-LOHMAN U. Y HODGE I. (2003) European agri-environmental policy for the 21st century. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47 (1), 123-139.
- MAPA (2006) *Guía de la condicionalidad de la Política Agraria Común (I y II)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- MASSOT A. (2011) La PAC 2020: Claves interpretativas de la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2010) 672 de 18.11.2010. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 11(1), 223-270.
- MÉNDEZ S. Y MORA M. (2013) Monitoreo de actuaciones de mejora pastoral complementarias a los desbroces. Presentado en: *Conferencias de Investigación Agraria, CIFA-Muriedas*, 17 de diciembre de 2013.
- METIS Y AEIDL (2008). *Synthesis of Ex Ante Evaluations of Rural Development Programmes 2007-2013. Final Report 11/12/2008*. Commissioned by: European Commission DG Agriculture and Rural Development.

- MOYANO E. Y GARRIDO F.E. (2007) A propósito de la multifuncionalidad. En: Gómez-Limón J.A. y Barreiro J. (coords.) *La multifuncionalidad de la agricultura española*, pp. 59-75. Madrid: Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- NATURAL ENGLAND (2009) *Farming With nature. Agri-environment schemes in action* (Catalogue Code: NE223).
- NATURAL ENGLAND (2011) *Common Land and Shared Grazing. Supplement to the Environmental Stewardship Handbooks*, updated October 2011 (Catalogue Code: NE316).
- NATURAL ENGLAND (2012) *Owning common land. Detailed guidance*, updated 7 December 2012.
Disponible en: <https://www.gov.uk/owning-common-land>
- OECD (2000) *Valuing rural amenities*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2001) *Multifunctionality: Towards an analytical framework*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2003) *Multifunctionality: The policy implications*. Paris: OECD Publishing.
- OLSON M. (1971) *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- ORTIZ D. (2001) La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones. Presentado en: *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*, Santiago de Compostela.
- ORTIZ D. (2008) Los derechos de propiedad en la regulación ambiental del espacio rural. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXIV (729), 45-55.
- OSTROM E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM E. (2000) Social capital: a fad or a fundamental concept? En: Dasgupta, P. y Serageldin, I. (eds.) *Social capital: A multi-faceted perspective*, pp. 172-214. Washington D.C.: World Bank.
- MATTHEWS, A. (2013) *Greening CAP payments: A missed opportunity?* Dublin, Ireland: The Institute of International and European Affairs.
- PAAVOLA J. Y ADGER N. (2002) *New institutional economics and the environment: conceptual foundations and policy implications*. CSERGE Working Paper EDM 02-06, University of East Anglia.
Disponible en: http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/edm/edm_2002_06.htm
- POLMAN N.B.P. Y SLANGEN, L.H.G. (2008) Institutional design of agri-environmental contracts in the European Union: the role of trust and social capital. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 56 (3), 413-430.
- REID D. (2003) *Crofters' common grazings*. Caledonia Centre for Social Development, Commonwealth of Scotland-Working Paper No. 2 (Issue 1), 17 pp.
- REIG E. (2007) Fundamentos económicos de la multifuncionalidad. En: Gómez-Limón J.A. y Barreiro J. (coords.) *La multifuncionalidad de la agricultura española*, pp. 19-39. Madrid: Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- RUIZ J., BARDAJÍ I., GARRIDO A., IGLESIAS E. (2012) 2003 CAP Reform. An assessment of its impact on the surface, rainfed yields and crop diversity in Spain, *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 12 (2), 103-135.
- SCHLAGER E. Y OSTROM E. (1992) Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- SCOTTISH GOVERNMENT (2006) *Scotland Rural Development Program 2007-2013*.
Disponible en: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/311173/0098233.pdf>
- STEVENSON G. (1991) *Common property economics: A general theory and land use implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TNS OPINION & SOCIAL (2014) *Europeans, agriculture and the Common Agricultural Policy (CAP)*. Special Eurobarometer 410 / Wave EB80.2. Bruselas: Comisión Europea.
- VARIAN H.R. (1994) *Microeconomía intermedia: un enfoque moderno (3ª edición)*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- VATN A. (2001) Transaction costs and multifunctionality. Presentado en: *Workshop on Multifunctionality, OECD*, Paris, 2-3 July 2001.
Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/27/36/37633999.pdf