

Desde la reforma anterior (2003) las autoridades responsables de la PAC han trabajado con el supuesto de que los mecanismos apropiados para introducir consideraciones ambientales en la toma de decisiones de los agricultores tenían que operar tanto a través del denominado Primer Pilar de la PAC –instrumentos de apoyo a los ingresos de los agricultores financiados exclusivamente por el presupuesto comunitario–, como a través del Segundo Pilar –medidas de tipo estructural y de desarrollo rural cofinanciadas por los presupuestos nacionales y el presupuesto comunitario–. Aunque no siempre se hayan aplicado, los principios básicos que han venido inspirando la política agroambiental europea parecen bastante razonables:

- a) Los agricultores deben observar un nivel mínimo de referencia, vinculado a las buenas prácticas agrícolas y a la legislación ambiental, como condición para beneficiarse de los pagos comunitarios (en la actualidad el llamado ‘Pago Único por explotación’).
- b) Cuando la gestión ambiental va más allá de dicho nivel de referencia, se supone que los agricultores están suministrando a la sociedad un bien público ambiental, que el mercado no les remunera y que debe ser subvencionado teniendo en cuenta los costes extra o la pérdida de ingresos que ese servicio exige al agricultor.
- c) Hay una clara división de funciones: las medidas de protección del medio natural de aplicación general y carácter cuasi-obligatorio corresponden al Primer Pilar, y las dirigidas más específicamente a objetivos agroambientales concretos y de base contractual –es decir, de carácter voluntario–, corresponden al Segundo Pilar.

En lo que atañe al Primer Pilar, el Reglamento 1782/2003, introdujo el sometimiento o *condicionalidad* de los pagos directos a recibir por el agricultor a una serie de criterios relacionados genéricamente con la protección de los recursos naturales. Aparte de la voluntad de garantizar la pervivencia de las tierras destinadas a pastos permanentes, el núcleo central de la condicionalidad consiste en la obligación para el agricultor beneficiario de pagos directos de la PAC, de respetar dos tipos de requisitos básicos: los requisitos legales de gestión mencionados en el Anexo III del Reglamento 1782/2003, y las buenas condiciones agrarias y medioambientales de las tierras de uso agrario, que aparecen en el Anexo IV. Los primeros hacen referencia a una lista de 19 normas de la legislación comunitaria, entre las que se encuentran las Directivas relacionadas con la conservación de las aves silvestres y de los hábitats naturales, y las de protección de las aguas contra la contaminación, así como los Reglamentos que establecen los sistemas de identificación y registro de los animales de la especie bovina y la prevención, control y erradicación de algunas de sus enfermedades. Los segundos establecen un marco general tendente a mantener en buenas condiciones todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen en la producción, mediante la referencia a estándares relacionados con la erosión del suelo, la estructura del suelo y su contenido en materia orgánica, y el nivel mínimo de mantenimiento de los hábitats (preservación de aspectos del paisaje, niveles correctos de carga ganadera por hectárea,

evitar la invasión de malezas en tierras agrícolas, y otros aspectos). La definición concreta de los estándares aplicables a escala regional o nacional corre a cargo de las autoridades nacionales.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 68 del Reglamento del Consejo 73/2009 otorga a los Estados miembros la capacidad de redirigir hasta un 10% del importe total destinado a pagos directos a sus agricultores hacia una variedad de propósitos relacionados con la política agraria, y entre ellos se incluye la protección del medio ambiente.

En el campo específico del Segundo Pilar, las ayudas agroambientales, las ayudas compensatorias a los agricultores cuyas explotaciones se encuentren enclavadas en zonas calificadas dentro de la red Natura 2000 y las destinadas a compensar las dificultades naturales en zonas de montaña u otras zonas similares constituyen probablemente los instrumentos más importantes en la actualidad de entre la amplia panoplia con que cuenta el Reglamento CE 1698/2005 de desarrollo rural para incidir en el desarrollo sostenible de las zonas rurales en su faceta medioambiental.

Las ayudas agroambientales constituyen pagos que remuneran unos compromisos asumidos voluntariamente por parte del agricultor, y que van más allá de la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias habituales. Son opcionales para los agricultores, concediéndose a aquellos que voluntariamente suscriben compromisos (contratos plurianuales) agroambientales, y son localmente específicas, pudiéndose adaptar a las diferentes circunstancias agronómicas y ambientales. En general, las ayudas agroambientales que se ofrecen a los agricultores europeos responden a una triple clasificación: las que tienden a mantener determinadas prácticas agrarias que se consideran favorables desde el punto de vista medioambiental, las que promueven la eliminación de prácticas consideradas dañinas para el medio ambiente (disminución de externalidades negativas), y las que favorecen la provisión de bienes públicos a partir de la adopción de nuevas prácticas agrarias. Son múltiples las consideraciones que esta diferenciación sugiere, y entre ellas se encuentra la posibilidad de que se produzca algún grado de solapamiento entre los objetivos fijados en las medidas agroambientales y los requisitos exigibles en virtud de la condicionalidad.