



LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN AL RESCATE DEL MEDIO AMBIENTE. ¿ESTÁ JUSTIFICADA LA REVUELTA AGRARIA?

The new Common Agricultural Policy to rescue the
environment. Is the agrarian revolt justified?

NICOLAS DE SADELEER

Profesor ordinario de Derecho de la Unión Europea
Cátedra Jean Monnet
UClouvain, Saint Louis

Revista Aranzadi Unión Europea 4
Abril 2024
Págs. 89–128

RESUMEN: En 2022, la Política Agrícola Común (PAC) celebró su sexagésimo aniversario. Aunque ha sufrido varias transformaciones desde sus orígenes, sus principios estructurales permanecen prácticamente inalterados. Además, el gasto agrícola sigue siendo la mayor partida presupuestaria de la Unión Europea (UE). La UE ha ido tomando conciencia de la necesidad de integrar las exigencias medioambientales en esta política, lo que ha llevado al legislador comunitario a adoptar una serie de regímenes de condicionalidad medioambiental y de apoyo a las actividades agrarias sostenibles, en el marco de las ayudas directas (primer pilar) y del desarrollo rural (segundo pilar). Estos nuevos regímenes deben cambiar el paradigma de producción intensiva y hacer de la agricultura

ABSTRACT: In 2022, the Common Agricultural Policy (CAP) celebrated its 60th anniversary. Although this common policy has undergone many upheavals since its origins, its structuring principles remain virtually unchanged. What's more, agriculture is still the largest share of the EU budget. The EU has gradually become aware of the need to integrate environmental requirements into this policy. This has led the EU lawmaker to adopt a number of schemes for environmental cross-compliance and support for sustainable farming activities, within the framework of direct aid (first pillar) and rural development (second pillar). These new schemes should change the paradigm and make agriculture an ally rather than an enemy of nature. By advocating a form of agriculture

un aliado de la naturaleza, en lugar de un enemigo. Al abogar por una agricultura tan intensiva como cara, que favorezca las ganancias a corto plazo en detrimento de la sostenibilidad a largo plazo, los principales sindicatos agrarios de toda Europa parecen haber obtenido algunas concesiones por parte de las instituciones de la UE a principios de 2024. Este artículo analiza la contribución de los diversos regímenes medioambientales y climáticos previstos en el Reglamento 2021/2115, que reforma la PAC para los años 2023-2027.

PALABRAS CLAVE: Política Agrícola Común - Biodiversidad - Condicionalidad medioambiental - Buenas condiciones agrarias y medioambientales - Requisitos legales de gestión Bienestar animal - Ecoregímenes - Agricultura ecológica - Red Natura 2000 - Directiva Marco del Agua - Planes estratégicos

that is as intensive as it is costly, favouring short-term gains over long-term sustainability, a number of farming unions across Europe appear to have won several concessions from the EU institutions at the start of 2024. The article examines the contribution of the various environmental and climate schemes provided for in Regulation 2021/2115, which reformed the CAP for the years 2023-2027.

KEYWORDS: Common Agricultural Policy - Biodiversity - Environmental cross-compliance - Good Agricultural and Environmental Conditions - Statutory Management Requirements - Animal Welfare - Ecoregimes - Organic Farming - Natura 2000 Network - Water Framework Directive - Strategic plans

Fecha de recepción: 21-2-2024

Fecha de aceptación: 1-3-2024

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PAC Y LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA. 1. *La evolución de la integración de las preocupaciones medioambientales en una política multifuncional.* 2. *El declive de la biodiversidad en las zonas agrícolas.* III. PRIMER PILAR. 1. *Observaciones preliminares.* 2. *Desacoplamiento.* 3. *La condicionalidad.* 3.1. *Antecedentes de la condicionalidad.* 3.2. *Nuevas modalidades de condicionalidad en el marco de la reforma de 2021.* 3.3. *Buenas condiciones agrarias y medioambientales (normas BCAM).* (i) *Normas BCAM de interés para la conservación de la naturaleza.* (ii) *Puntos débiles de las normas BCAM.* 3.4. *Los requisitos legales de gestión (RLG) sobre medio ambiente, salud pública, fitosanidad y bienestar animal.* 3.5. *Ecoregímenes.* 3.6. *Agricultura ecológica.* 3.7. *Sanciones.* IV. SEGUNDO PILAR. 1. *Observaciones preliminares.* 2. *Medidas de desarrollo rural para fomentar la biodiversidad.* 2.1. *Compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión (artículo 70).* 2.2. *Zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (artículo 71).* 2.3. *Zonas con desventajas específicas resultantes de la red Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua (artículo 72).* 2.4. *Agricultura ecológica (Reglamento (UE) 2018/848).* V. PLANES ESTRATÉGICOS Y SU EVALUACIÓN. 1. *Planes estratégicos de la PAC.* 2. *Evaluación de las medidas nacionales.* VI. CONCLUSIÓN GENERAL. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Pacto Verde, que debía convertir a Europa en líder mundial de la economía circular y baja en carbono, se ha convertido de repente en el chivo expiatorio de las cooperativas agrícolas que defienden una agricultura cara a la vez que intensiva, como así demuestran la tensión en el sector industrial y el descontento de la comunidad agrícola: Coldiretti en Italia, la FNSEA en Francia, DBV en Alemania y BoerenBond en Flandes. Si la intensificación de los métodos de producción ha convertido a la agricultura en enemiga y no en aliada de la naturaleza, ¿es ya demasiado tarde para cambiar de paradigma?

La Política Agrícola Común (PAC), que nació en 1962 como respuesta a la debilidad económica del sector agrario, celebra su sexagésimo aniversario. Aunque desde tal año ha sufrido muchas vicisitudes, sus principios estructuradores permanecen prácticamente inalterados. Pocas políticas comunitarias han mostrado tanta resistencia. En cualquier caso, esta política ha desempeñado un papel decisivo en la producción agrícola en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, garantizando la autosuficiencia alimentaria de la Europa de los Seis y aumentando la balanza comercial agroalimentaria.

Mientras que en los años 70 y 80 la PAC representaba por sí sola dos tercios del presupuesto europeo, la parte de los gastos agrícolas no ha dejado de disminuir. Dicho esto, si aplicamos un criterio financiero, sigue siendo la política más importante de la UE. De hecho, esta partida dista mucho de ser deseñable: en 2021, los gastos agrícolas representaron el 33,1% del Presupuesto de la Unión de los 27 (55.710 millones de euros)¹. Esta costosa política, que suscita gran interés, sigue siendo el escollo entre los Estados derrochadores, como Francia y Bélgica, que se benefician de los fondos agrícolas, y los llamados Estados frugales, deseosos de evitar gastos adicionales.

La fisonomía de los paisajes agrícolas europeos, que actualmente ocupa casi la mitad del territorio de la UE², se ha visto en gran medida influenciada estas últimas décadas por una política deliberada de apoyo a la producción agraria. La mecanización de la agricultura ha provocado una reducción del número de explotaciones y de agricultores, con el corolario de un aumento de las superficies cultivadas de forma intensiva. No solo ha aumentado el uso de fertilizantes, pesticidas y piensos³, sino que también ha dado lugar a una concentración de las explotaciones agrícolas y ganaderas, a una mayor especialización de los cultivos y a la producción masiva de un menor número de productos agrícolas.

En Europa, como en otros continentes, los hábitats y las especies dependientes de los cultivos están disminuyendo drásticamente en todo el continente. La PAC es, sin duda, uno de los principales factores de erosión de la biodiversidad europea⁴. Ante esta situación, la Comunidad Europea ha ido

1. Para el período 2021-2027, los colegisladores aprobaron en diciembre de 2020 el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DOUE L 433, de 22 de diciembre de 2020), que establece, por tanto, el acuerdo interinstitucional en materia presupuestaria. Como resultado, se pondrán a disposición de los beneficiarios de la PAC 378.532,3 millones de euros (a precios corrientes) desde el 1 de enero de 2021 hasta 2027, lo que representa el 31% del presupuesto total de la Unión.
2. El porcentaje del territorio nacional cultivado varía considerablemente: mientras que en Finlandia y Suecia se cultiva menos del 10% del territorio nacional, en Irlanda y Hungría se cultiva más del 70% de la tierra.
3. En el sector de los piensos proteínicos, la UE importa cada año 30 millones de toneladas de soja.
4. Agencia Europea de Medio Ambiente, «State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018», *State of nature in the EU. Results from*

tomando conciencia, desde la entrada en vigor del Acta Única Europea de 1987, de la necesidad de integrar las exigencias medioambientales en la PAC, concretamente las relativas a la fauna salvaje⁵.

Con la Agenda 2000, la PAC estaba llamada a desempeñar un papel más medioambiental que en el pasado⁶. Se abandonó gradualmente la política de apoyo a los precios en favor de ayudas directas a la renta de los agricultores y se desarrollaron más las medidas de desarrollo rural. Uno de los objetivos de la revisión intermedia de la nueva PAC en junio de 2003 era «promover la agricultura sostenible» (incluida la obligatoriedad de la condicionalidad) y «reforzar el desarrollo rural». En 2009, el nuevo marco comunitario reforzó el control de la condicionalidad. Con la reforma de dicho año, los pagos verdes representaron el 30% del presupuesto del primer pilar.

Aplicable durante el período 2023-2027, la nueva PAC tendrá aún más en cuenta la necesidad de proteger el entorno natural. El 2 de diciembre de 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron el Reglamento (UE) 2021/2115, que, en forma de reglamento único, fusiona las disposiciones relativas a las ayudas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y sustituye las disposiciones actualmente contenidas en los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013⁷. Sin cuestionar los regímenes de financiación correspondientes, el Reglamento de 2021 reforma la PAC para el período 2023-2027. Lanzada en 2018 y finalizada en 2021, esta reforma ha sido todo menos un camino de rosas. No es sino el resultado de un proceso de negociación tan largo como tedioso: 25 trilogos, cuatro supertrilogos, acompañados de cientos de reuniones de grupos de trabajo. Como resultado, las instituciones han estado en desacuerdo sobre los medios para lograr la plétora de objetivos que persigue esta política multifuncional. Además, en un momento en el que ya es difícil alcanzar un consenso entre los 27 ministros de agricultura, que a veces comparten visiones opuestas del papel que desempeña esta política común, las negociaciones entre el Consejo de la Unión

reporting under the nature directives 2013-2018, EEA Report N° 10/2020, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

5. DAUGBJERG, C. y SWINBANK, A., «Three decades of policy layering and politically sustainable reform in the European Union's agricultural Policy», *Governance*, Vol. 29, n°2, 2016, pp. 265 a 280.
6. BLUMANN, C. (Director), «Politique agricole commune et politique commune de la pêche», [Commentaire J. Mégret], Ediciones de la Université Libre de Bruxelles, número 348, Bruselas, 2011, p. 273.
7. Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013. DOUE-L-2021-81699. De aquí en adelante, Reglamento (UE) 2021/2115.

y los eurodiputados, en el marco del procedimiento legislativo ordinario⁸, no facilitó la consecución de un acuerdo. Es más, el Pacto verde (*Green Deal*) fue adoptado por la Comisión Europea en un momento en que el proyecto de reglamento ya estaba siendo negociado ferozmente por las dos ramas del poder legislativo. Como veremos más adelante, estas nuevas orientaciones no se incluyeron en el reglamento de 2021.

La PAC 2023-2027 entró en vigor el 1 de enero de 2023. Los siguientes principios han contribuido a darle forma:

- El principio de subsidiariedad, que supone aumentar el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros para adaptar sus medidas de apoyo a las circunstancias locales y a la naturaleza particular de la actividad agraria, que se deriva de la estructura social de la agricultura y de las disparidades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrarias⁹;
- El principio de flexibilidad en la medida en que cada ministerio deberá gestionar la asignación del presupuesto para cada ayuda (transferencia de fondos entre pilares, para evitar la pérdida de fondos no utilizados)¹⁰; y
- El principio de simplificación administrativa tanto para los beneficiarios de la ayuda como para las administraciones¹¹.

Aunque la intensificación de la agricultura sigue siendo una de las principales causas de pérdida de biodiversidad y degradación de los ecosistemas en Europa, la nueva PAC debería desempeñar un papel crucial en la consecución de un mayor equilibrio entre las distintas funciones de la agricultura. ¿Son sólo ilusiones?

La necesidad de un análisis más detallado de este tema se ha vuelto aún más urgente a partir de principios de 2024, con la manifestación de diversas organizaciones agrarias, principalmente en Francia, Países Bajos, Bélgica, Italia y España, demandando la supresión de las nuevas normativas adoptadas en el marco del Pacto Verde para Europa. Si bien varios motivos subyacen a estas manifestaciones, tales como la inflación, el incremento en los precios de los fertilizantes, la competencia con los productos agrícolas ucranianos, el aumento de los impuestos sobre el gasóleo, o la proliferación de normas y regulaciones, las críticas hacia algunas de las propuestas normativas en el marco del «Pacto Verde» resultan especialmente vehementes.

Esta revuelta de los agricultores ha generado repercusiones significativas en el proceso de elaboración de normativas europeas, suscitando preocupación por un posible retroceso en los avances medioambientales logrados

8. Art. 43.2 TFUE.

9. Considerando n.º 3, Reglamento (UE) 2021/2115.

10. Cdos. n.º 92, 96 y 101, Reglamento (UE) 2021/2115.

11. Cdos. n.º 3, 19, 54, 58 y 107, Reglamento (UE) 2021/2115. Véase también el art. 6.3 del mismo reglamento.

hasta la fecha. En fecha reciente, el 6 de febrero de 2024, la Comisión Europea retiró su propuesta de directiva destinada a reducir a la mitad la fumigación con pesticidas. Aunque los ámbitos científicos sugieren que al menos entre el 10% y el 14% de las tierras agrícolas deberían mantenerse sin cultivo para propiciar la restauración del entorno natural, la Comisión Europea ha flexibilizado la aplicación de la normativa que obliga a los agricultores a destinar una proporción mínima del suelo cultivable a elementos y superficies no productivas (como setos, bosquecillos, árboles, estanques, etc.), reduciendo este porcentaje al 4%¹². El 26 de febrero 2024, la Comisión Europea retiró su propuesta de directiva destinada a reducir a la mitad las fumigaciones con pesticidas. El 26 de febrero, el Consejo de la Unión Europea aceptó las propuestas de la Comisión Europea para flexibilizar el mantenimiento de los pastos permanentes (BCAM 1) y la cobertura mínima del suelo durante los periodos más sensibles (BCAM 6). Además, la Comisión también prevé reducir a la mitad el número de controles a los beneficiarios de ayudas directas y suavizar la directiva sobre nitratos. Varios Estados miembros han seguido el ejemplo flexibilizando o aplazando diversos mecanismos de condicionalidad medioambiental y climática.

Por otra parte, una serie de reivindicaciones reflejan el profundo malestar de los agricultores, que no reciben remuneración suficiente por los servicios que prestan a la sociedad. La nueva PAC añadirá sin duda nuevas limitaciones a las impuestas por la liberalización de los mercados agrícolas, la presión de los grandes distribuidores y la de los socios comerciales de la UE, traducido en la situación actual de los supermercados, donde alimentos importados se venden a precios bajísimos, batiendo a alimentos nacionales, cuyo precio tiene más en cuenta las externalidades negativas. A los consumidores, ávidos de productos a bajo precio, habría aquí que reprocharles su huella de carbono alimentaria, que representa alrededor de una cuarta parte de su huella de carbono global¹³.

Tras esbozar en primer lugar la importancia de las medidas de protección de la naturaleza en la PAC (II), presentaremos las principales medidas del Reglamento (UE) 2021/2115 que podrían fomentar la biodiversidad. Mientras que el primer pilar se basa en la renta concedida a los agricultores (III), el segundo comprende toda una serie de prioridades establecidas por cada Estado miembro para fomentar el desarrollo rural (IV). Por último, se abordará la planificación y evaluación de las medidas de apoyo (V y VI).

12. Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión, de 12 de febrero de 2024, por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8, a las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024, DO L, 2024/587, de 13 de febrero 2024.

13. Haut Conseil pour le climat, *Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone, résilient et juste*, janvier 2024.

II. LA PAC Y LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

1. LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LAS PREOCUPACIONES MEDIOAMBIENTALES EN UNA POLÍTICA MULTIFUNCIONAL

¿Se han alcanzado los objetivos iniciales asignados a esta política «común» por el Tratado de Roma de 1957, objetivos que, en realidad, nunca se han aclarado ni priorizado?¹⁴ En un contexto de globalización desenfrenada de los mercados, la PAC ha cumplido ampliamente sus objetivos de producción. Ha logrado garantizar la «seguridad del abastecimiento» y «precios razonables para los consumidores», gracias sobre todo a la creciente mecanización de la agricultura. Garantiza, así, la seguridad alimentaria, actualmente comprometida por la guerra en Ucrania¹⁵. Dicho esto, en el primer lugar de la lista de objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE, el aumento de la productividad no es compatible actualmente con la protección del medio natural, como lo demuestra la drástica disminución de las poblaciones de insectos y aves vinculadas a los medios agrícolas.

En su origen, la protección del medio ambiente no formaba parte de las preocupaciones de la PAC. Enunciados en el artículo 39 del TFUE, sus objetivos siguen siendo de naturaleza puramente económica o social. Al favorecer a las explotaciones más grandes (con más hectáreas¹⁶) y apoyar los métodos de producción industrial, el modelo tradicional de la PAC ha contribuido a la degradación del medio ambiente.

Ahora bien, a la imbricación de deuda, crisis social (los ingresos de los agricultores están muy por debajo del salario bruto medio de los trabajadores no agrícolas), crisis de seguridad alimentaria (vacas locas, gripe aviar, etc.), se añaden crisis medioambientales y climáticas excepcionales. Habida cuenta de que las prácticas agrícolas repercuten en el conjunto del espacio rural, en el medio ambiente (calidad del aire y del agua, biodiversidad), en el clima y, por último, pero no por ello menos importante, en la alimentación, cabría esperar que los regímenes de ayuda estuvieran condicionados al cumplimiento de normas básicas y fomentaran comportamientos virtuosos.

Hoy, sin embargo, un cambio de paradigma se antoja fundamental. Las prioridades socioeconómicas tradicionales de la PAC deben combinarse con las distintas facetas del interés general: la seguridad alimentaria en el sentido

14. En la sentencia *Beus*, el TJCE reconoció que «los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado, destinados a salvaguardar los intereses tanto de los agricultores como de los consumidores, no pueden alcanzarse todos simultánea y completamente». STJCE de 13 de marzo de 1968, *W. Beus GmbH & Co. contra Hauptzollamt München* (C-5/67).

15. Dicho esto, la dependencia de la UE de las proteínas vegetales tiende a mostrar que el objetivo de la seguridad alimentaria no se había alcanzado antes de este conflicto militar.

16. Para la mayoría de los Estados miembros, los pagos se calculan en función de la superficie, ya que están disociados del número de cabezas de ganado.

de salud, el bienestar animal¹⁷, la sostenibilidad de la agricultura y la atenuación de los riesgos vinculados al cambio climático, el medio ambiente. Al interpretar los objetivos de la PAC en sentido amplio, el Tribunal de Justicia aceptó en 1998 que las medidas medioambientales pudieran adoptarse sobre la única base del Derecho agrícola, a saber, el artículo 43 del TFUE¹⁸. Posteriormente, la consagración del principio de integración¹⁹ hizo que la protección del medio ambiente se convirtiera en un auténtico componente de la PAC.

Los autores del Reglamento (UE) 2021/2115 han enunciado una serie de objetivos generales y específicos que precisan los objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE. Los tres objetivos generales incluyen el apoyo y el refuerzo de la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, la acción por el clima y la contribución a la consecución de los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, en particular sus compromisos en virtud del Acuerdo de París²⁰. Entre los objetivos específicos, además de la contribución de la agricultura a la mitigación y adaptación al cambio climático, y a las políticas medioambientales tradicionales (aire, agua, suelo), la PAC debe «contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes»²¹. Al establecer un equilibrio entre las distintas dimensiones del desarrollo sostenible, estos objetivos específicos pretenden traducir los objetivos generales de la PAC en prioridades concretas, especialmente en los ámbitos del clima, la energía y el medio ambiente²².

El fomento de la agricultura ecológica, la gestión integrada de plagas, la agroecología y la agricultura de precisión es esencial para avanzar en este ámbito y realizar progresos significativos²³.

Justificados por la diversidad de los contextos locales, los nuevos sistemas de financiación, más flexibles, tienden a perfeccionarse, ya se trate de la elección de regímenes de subvención facultativos (segundo pilar) o de la asignación de pagos directos (primer pilar).

Además, la PAC reformada debe ser una parte esencial de la aplicación del Pacto Verde para Europa, que se supone debe garantizar una transición justa hacia una sociedad neutra en carbono, preservando al mismo tiempo los ecosistemas²⁴. Por ejemplo, mientras que la agricultura aporta actualmente el 10,3% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, el apoyo a la

17. Protocolos anejos al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Protocolo (no 33) sobre la protección y el bienestar de los animales (1997). Diario Oficial n° C 321 E de 29/12/2006 p. 0314 - 0314.

18. STJCE de 23 de febrero de 1988, Reino Unido / Consejo (C-68/86).

19. Art. 11 TFUE, art. 37 CDFUE.

20. Art. 5.b) Reglamento (UE) 2021/2115.

21. Art. 6.f) Reglamento (UE) 2021/2115.

22. Cdo. n.º 22, Reglamento (UE) 2021/2115.

23. Cdo. n.º 26 Reglamento (UE) 2021/2115.

24. DE SADELEER, N., «El Nuevo Pacto por la Naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 17 de julio de 2023, n. 136.

agricultura extensiva debería aumentar la captura de CO₂, facilitando que la UE alcance la neutralidad climática en 2050²⁵. Del mismo modo, el 37% de los 40.400 millones de euros del primer pilar (pagos directos a los agricultores) y los 15.300 millones del segundo pilar (desarrollo rural) de la PAC se destinarán a medidas «verdes» y bienestar animal.

La nueva PAC convertiría a la agricultura en aliada de las políticas medioambientales y climáticas. Como guardianes de los espacios naturales, los agricultores actuarían como un nuevo baluarte contra el deterioro del medio rural, a la par que contribuirían a la neutralidad climática. La complementariedad borraría la confrontación. Pero ¿será difícil conciliar ambas facetas del interés general? ¿Qué podemos esperar de los nuevos sistemas? ¿Qué tareas deben priorizarse? En cualquier caso, la nueva PAC 2023-27 deberá responder a las expectativas de los ciudadanos en materia de salud, alimentación, sostenibilidad de los modelos de producción agrícola y resiliencia de los ecosistemas. Por tanto, el modelo agrícola debe adaptarse a los cambios de la sociedad.

2. EL DECLIVE DE LA BIODIVERSIDAD EN LAS ZONAS AGRÍCOLAS

A pesar de la introducción de mecanismos de apoyo al clima y al medio ambiente, la biodiversidad de las zonas agrícolas sigue empobreciéndose a todos los niveles (genético, especies, ecosistemas, paisajes)²⁶. De hecho, las investigaciones científicas apuntan a un innegable declive de la biodiversidad de las tierras agrícolas en las últimas décadas. Los ejemplos son innumerables. Si se comparan los principales tipos de hábitats de Europa y la UE, se observa que las tierras de labor y los pastizales son los que presentan el mayor número de especies amenazadas o casi amenazadas (33 y 40 especies en Europa y la UE, respectivamente). Además, al menos un tercio de las especies de aves silvestres asociadas a las tierras de labor y los pastizales (55 de 158 especies) muestran una tendencia a la baja²⁷. Se calcula que las poblaciones de aves dependientes de la agricultura han disminuido un 57 % desde 1980²⁸ y un 32 % desde 1990, mientras que las mariposas que se encuentran en los pastizales permanentes cayeron un 39 % entre 1990 y 2017. Aunque estos descensos

25. Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática. DOUE-L-2021-243.

26. Agencia Europea de Medio Ambiente, «El medio ambiente en Europa - Estado y perspectivas 2020», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 2019.

27. Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, «*European red list of birds 2021*, Comisión Europea», <https://data.europa.eu/doi/10.2779/959320>, 2022, pp. 26-27.

28. El Sistema Paneuropeo de Seguimiento de Aves Comunes (PECBMS) informa de un descenso del 57 % en las aves comunes de tierras de cultivo entre 1980 y 2018. (https://pecbms.info/trends-and-indicators/indicators/indicators/E_C_Fa/).

varían considerablemente de una región a otra²⁹, pocas zonas se han librado de esta tendencia empobrecedora.

Este declive es en gran medida consecuencia de la intensificación de la agricultura y, como consecuencia, del abandono de las tierras más marginales. En primer lugar, el cambio de uso del suelo ha tenido como efecto la uniformización y banalización de paisajes de alto valor biológico y cultural. Así, la agricultura intensiva ha acabado con la heterogeneidad de los hábitats, provocando la pérdida del mosaico de hábitats agrícolas mixtos y no cultivados (marginales), como los setos y los márgenes de los campos³⁰.

Aunque no explican por sí solas este fenómeno, las ayudas comunitarias a la producción de determinados productos clave (cereales, leche, ganado) (primer pilar) y los incentivos financieros a la reestructuración (segundo pilar) han resultado especialmente perjudiciales para la biodiversidad de las zonas agrícolas, cuya conservación depende en gran medida, como es sabido, del mantenimiento *in situ* de prácticas agrícolas extensivas³¹. En particular, estos factores han repercutido negativamente en la disponibilidad de recursos alimentarios, lugares de nidificación y otras estructuras utilizadas por las aves en las zonas cultivadas, y contribuyen a aumentar su mortalidad directa. En el sur de Europa, el riego de cultivos ha provocado la sobreexplotación de las aguas subterráneas, cuya disminución ha tenido como efecto la degradación de muchos hábitats lacustres³².

En otro orden de cosas, el abandono de la agricultura y la consiguiente invasión de cultivos y praderas por vegetación arbustiva ha acelerado el declive de las poblaciones de aves salvajes, provocando la desaparición progresiva de especies asociadas a hábitats abiertos (dehesas, estepas, etc.)³³. Esta tendencia ha sido especialmente notable en las zonas marginales del sur, como España, así como el este y el norte de Europa³⁴.

La integración gradual de los requisitos medioambientales en la PAC a partir de los años 90 no ha logrado detener, ni mucho menos invertir, el declive

29. GREGORY, R. D., et al., «An analysis of trends, uncertainty and species selection shows contrasting trends of widespread forest and farmland birds in Europe», *Ecological Indicators*, 103, 2019, pp. 676-687.

30. BENTON, T.G., VICKERY, J.A., WILSON, J.D., «Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key?», *Trends in Ecology & Evolution*, 18, 2013, pp. 182-188.

31. DE SADELEER, N. et BORN, C.-H., «Droit international et communautaire de la biodiversité», Dalloz, Paris, 2014, p. 624.

32. Véase el impacto del regadío en el Parque Nacional de las Marismas de Doñana: STJUE de 24 de junio de 2021, *Comisión / España*, (C-559/19).

33. KMECL, P., & DENAC, K., «The effects of forest succession and grazing intensity on bird diversity and the conservation value of a Northern Adriatic karstic landscape», *Biodiversity and Conservation*, 2018, p. 27; ZAKKAK, S., RADOVIC, A., NIKOLOV, S. C., SHUMKA, S., KAKALIS, L., & KATI, V., «Assessing the effect of agricultural land abandonment on bird communities in southern-eastern Europe», *Journal of Environmental Management*, n.º 164, 2015, pp. 171-179.

34. KUEMMERL, T., et al., «Hotspots of land use change in Europe», *Environmental Research Letters*, 11, 2016.

de la biodiversidad en las zonas agrícolas. En 2020, el Tribunal de Cuentas Europeo dio la voz de alarma al publicar su informe sobre la biodiversidad de las tierras agrícolas, señalando que no se había alcanzado el objetivo de conservar la biodiversidad. Es más, en opinión del Tribunal, el seguimiento que hace la Comisión del gasto de la PAC en biodiversidad parece poco fiable debido a deficiencias metodológicas³⁵.

Como continuación del Pacto Verde Europeo³⁶, las estrategias «De la Granja a la Mesa» y «Biodiversidad» de mayo de 2021 deben permitir la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles y atajar las principales causas de la pérdida de biodiversidad³⁷. En particular, estos actos de Derecho indicativo fijan objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2030, a saber, una reducción del 50% del uso de pesticidas y de los riesgos asociados a ellos, una reducción de al menos el 20% del uso de fertilizantes, una reducción del 50% de las ventas de antimicrobianos utilizados para los animales de granja y la acuicultura, y la asignación de al menos el 25% de las tierras agrícolas a la agricultura ecológica de aquí a 2025. Aunque drásticos, estos requisitos no son vinculantes, ya que no se han consagrado en el Reglamento 2021/2115. Es más, no especifican las medidas que deben aplicarse para lograr una reducción tan significativa de los insumos. Además, no se especifica si los esfuerzos deben concentrarse en las regiones donde predomina la agricultura intensiva o si, por el contrario, sería posible diluir los esfuerzos limitando la aplicación de insumos y plaguicidas en las zonas de cultivo extensivo. Por último, los autores del Reglamento 2021/2115 no han incorporado estos objetivos, puesto que las estrategias se elaboraron después de la adopción del reglamento.³⁸

III. PRIMER PILAR

1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

El primer pilar ha evolucionado gradualmente de un sistema garantista de los precios de los alimentos a un sistema de financiación directa de las rentas de los agricultores. En 2013, en aras de la liberalización del mercado, se

35. Tribunal de Cuentas Europeo, «Informe Especial 13/2020 - Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, n.º 74 -76, Luxemburgo, p. 54.

36. Comunicación de la Comisión, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. COM/2020/380 final.

37. Véase los comentarios de GARCÍA URETA, A., «La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030: entre la ambición y la realidad», *La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030*, Aspectos jurídicos, Marcial Pons, 2022, p. 36.

38. La falta de coherencia es evidente. La estrategia «De la Granja a la Mesa» dice muy poco sobre la agricultura ecológica. La Comunicación de la Comisión Europea sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica (COM/2021/141 final/2), por ejemplo, se limita a hacer referencia al Reglamento (UE) 2018/848 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos. Esta comunicación se publicó el 25 de marzo de 2021 antes de la adopción del Reglamento 2021/2115 el 2 de diciembre de 2021.

introdujo un sistema de disociación para permitir a los agricultores producir en función de la demanda. La UE ha pasado así de un enfoque intervencionista a otro más liberal. Este pilar comprende ayudas directas a los agricultores y medidas de mercado. Las ayudas directas se calculan en función del número de hectáreas cultivadas³⁹. Los pagos directos se dividen en distintos tipos de pago que, además del pago básico, se dirigen a objetivos y tipos de agricultores específicos. Al complementar la renta de los agricultores, el primer pilar contribuye a garantizar la viabilidad a largo plazo del sector agrario.

A medida que han ido avanzando las reformas de la PAC, han surgido nuevas preocupaciones, sobre todo medioambientales. El pago verde fue la novedad de la reforma de la PAC de 2014. Cubierto íntegramente por el presupuesto del FEAGA, esta financiación correspondía al 30% de las asignaciones asociadas a los pagos directos para el período 2014-2022.

En el marco de la reforma de la PAC de 2023-27, los pagos directos siguen siendo un elemento esencial para garantizar un apoyo justo a la renta de los agricultores⁴⁰.

Para 2021, el primer pilar contará con un presupuesto total de 40.368 millones de euros en créditos de compromiso, lo que representa el 76,8% del presupuesto total de la PAC.

2. DESACOPLAMIENTO

Obligada por la reforma Fischler de 2003, la mayor parte de la ayuda a la renta de la PAC se distribuye en forma de pagos directos, que deben estar «disociados» de la producción y sujetos a la aplicación de normas medioambientales mínimas impuestas en virtud de la «condicionalidad». A diferencia del apoyo a los precios de mercado y de los pagos directos no disociados, que aumentan el precio efectivo de mercado y, por tanto, animan a los productores a utilizar más insumos para aumentar la producción, la introducción de los pagos disociados debería haber reducido la producción global y fomentado prácticas agrarias menos intensivas en insumos⁴¹. Sin embargo, los resultados son dispares.

Por último, la relación entre las ayudas a la renta, las prácticas agrícolas y su impacto en la biodiversidad varía de una región agrícola a otra⁴². En las regiones donde se practica la agricultura intensiva, la disociación parece haber favorecido el

39. El 94% de los gastos del primer pilar (43.900 millones de euros según el último informe financiero publicado para 2019) está constituido por ayudas directas asignadas a los agricultores (41.330 millones de euros).

40. Cdo. N.º 38, Reglamento (UE) 2021/2115.

41. MATTHEWS, A., «Greening Agricultural Payments in the EU's Common Agricultural Policy», *Bio-based Applied Economics*, 2. 2013, pp. 1-27.

42. STOATE, C., BÁLDI, A., BEJA, P., BOATMAN, N. D., HERZON, I., VAN DOORN, A., DE SNOO, G. R., RAKOSY, L., & RAMWELL, C., «Ecological impacts of early 21st-century agricultural change in Europe: A review», *Journal of Environmental Management*, 91, 2009, pp. 22-46.

desarrollo de cultivos más rentables sin reducir el uso de insumos⁴³. En otras regiones, la agricultura extensiva tradicional ha sido sustituida por una producción más especializada (ganadería) con una reducción insignificante de los insumos. Como consecuencia, el paisaje se ha vuelto más homogéneo, con una proporción cada vez mayor de tierras convertidas en pastizales debido a la obligación de mantener unos niveles mínimos de producción para que las tierras puedan optar a las ayudas⁴⁴.

3. LA CONDICIONALIDAD

3.1. Antecedentes de la condicionalidad

En la medida en que las prácticas agrícolas deben responder a las expectativas de los ciudadanos, ha surgido un nuevo tipo de relación contractual. A cambio de las ayudas directas que reciben, los agricultores han de prestar una serie de servicios⁴⁵. Originalmente, el objetivo era condicionar la concesión de subvenciones al cumplimiento de una serie de normas medioambientales. Convertida en obligatoria en 2003, la condicionalidad se aplicaba a las ayudas asociadas y disociadas del primer pilar, y posteriormente se amplió a la salud pública, la sanidad animal y la fitosanidad, el bienestar animal y la protección del suelo. En 2009, el nuevo marco comunitario reforzó el control de la condicionalidad definiendo mejor su ámbito de aplicación y ampliando el espectro de las buenas condiciones agrarias y medioambientales⁴⁶.

Dado su peso económico, al incitar a los agricultores a cumplir las normas básicas, el sistema de condicionalidad debería haberse convertido en la punta de lanza de la conservación de la biodiversidad en la agricultura. En segundo lugar, la subsidiariedad ha permitido adaptar los regímenes nacionales a las particularidades medioambientales regionales y locales⁴⁷. Por último, desde el punto de vista financiero, la ventaja de la condicionalidad reside en que, *a priori*, no supone una pesada carga para el presupuesto de la UE⁴⁸.

Posteriormente, en el marco de la PAC de 2014, la condicionalidad animó a los agricultores a iniciar o proseguir las siguientes prácticas agrícolas:

– la diversificación de cultivos, práctica que refuerza la resiliencia del suelo, con vistas a frenar el auge del monocultivo,

43. VOLLARO, M., «The impact of the Single Farm Payments on the expenditure on fertilizers and crop protection inputs: a comparative study of the Italian agriculture», *Food Economics*, 9, 2012, pp. 66-77.

44. BRADY, M., KELLERMANN, K., SAHRBACHER, C., & JELINEK, L., «Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity, and Landscape Mosaic: Some EU Results», *Journal of Agricultural Economics*, 60, 2009, pp. 563-578.

45. BLUMANN, C. (Director), *op. cit.*, n.º 396, p. 229.

46. *Ibid.*, n.º 298, p. 230.

47. De acuerdo con el art. 39.2.a) TFUE, en la elaboración de la PAC, las instituciones deben tener en cuenta «las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas».

48. DE SADELEER, N., & BORN, C.-H., *op. cit.*, p. 651.

– el mantenimiento de praderas permanentes, que ha contribuido al secuestro de carbono proteger los hábitats de las praderas y prevenir el crecimiento del cultivo de cereales,

– así como el mantenimiento de un 5% de superficies de interés ecológico en las tierras de cultivo de más de 15 hectáreas, con el fin de preservar y mejorar la biodiversidad en las explotaciones.

Además, al representar el 30% del presupuesto del primer pilar, estas ayudas a la ecologización no eran marginales.

En cualquier caso, la reforma de 2014 no convenció. Como la condicionalidad no es muy restrictiva, la ambición inicial se ha diluido. Según sus críticos, las primas de ecologización se han convertido en algo parecido al *greenwashing*. Hasta ahora, la concesión de estas primas equivalía a pagar a los agricultores por lo que ya hacían. Como resultado, sólo el 5% de los agricultores tenían que cambiar sus prácticas medioambientales para poder obtener subsidios⁴⁹, privando a la condicionalidad de cualquier ambición real. Además, el informe de evaluación de 2019 de la Comisión Europea muestra que los Estados miembros no han hecho un uso suficiente de otras medidas de apoyo disponibles para proteger las características seminaturales, en particular los pastizales, ni han garantizado que todos los hábitats seminaturales susceptibles de ser utilizados con fines agrícolas puedan optar a los pagos directos⁵⁰.

3.2. Nuevas modalidades de condicionalidad en el marco de la reforma de 2021

En principio, las nuevas condiciones de acceso a estas ayudas serán más estrictas en términos medioambientales. El objetivo del reglamento no es otro que concienciar a los beneficiarios de las ayudas directas de la necesidad de respetar las normas básicas y, en consecuencia, hacer que la PAC responda mejor «a las expectativas de la sociedad en general, gracias a una mayor coherencia de esta política con los objetivos en materia de medio ambiente, salud pública, fitosanidad y bienestar animal»⁵¹

Al igual que en el sistema anterior, la condicionalidad, prevista en la PAC 2021-27, supedita la percepción íntegra de las ayudas directas al cumplimiento por parte de los agricultores y demás beneficiarios de las siguientes normas:

- por un lado, aquellas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (normas BCAM)⁵²,

49. Tribunal de Cuentas Europeo, «Informe Especial 2017/21 - La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo.

50. *Ibid.*

51. Cdo. n.º 42, Reglamento (UE) 2021/2115.

52. Cdo. n.º 41, Reglamento (UE) 2021/2115.

- por otro, los «requisitos legales de gestión» relativos al medio ambiente, el cambio climático, la salud pública, la fitosanidad y el bienestar animal (RLG)⁵³.

3.3. Buenas condiciones agrarias y medioambientales (normas BCAM)

La condicionalidad adopta la forma de «buenas condiciones agrarias y medioambientales». Para garantizar que todas las tierras agrícolas «se mantienen en buenas condiciones agrarias y medioambientales», los agricultores deben aplicar normas básicas que abarcan una lista de requisitos legales de gestión, así como normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales. Dichas normas básicas han de tener en cuenta, en mayor medida, tanto los desafíos medioambientales y climáticos como la nueva arquitectura medioambiental de la PAC, al igual que reflejar un mayor nivel de ambición en materia de medio ambiente y clima⁵⁴. Por consiguiente, los Estados miembros deben establecer, a nivel nacional o regional, normas mínimas para los agricultores y otros beneficiarios por lo que respecta a cada norma BCAM enumerada en el anexo III⁵⁵. En otras palabras, los Estados miembros deben definir una norma nacional para cada norma relativa a las normas BCAM, teniendo en cuenta las características específicas de la región de que se trate, incluidas las condiciones edafoclimáticas, las condiciones de cultivo existentes, las prácticas agrícolas, el tamaño y la estructura de las explotaciones, la utilización del suelo y las características específicas de las regiones ultraperiféricas. Cada norma relativa a las normas BCAM deberá contribuir también a la consecución de múltiples objetivos⁵⁶.

(i) Normas BCAM de interés para la conservación de la naturaleza

En el régimen anterior, las normas BCAM 1, 2 y 4 a 7 revestían especial importancia para la conservación de la fauna y la flora silvestres⁵⁷. En el marco de la ecologización de los pagos directos, las normas BCAM se están mejorando a la luz de los resultados obtenidos con los anteriores regímenes de subvenciones⁵⁸.

– Mantenimiento de los pastos permanentes (norma BCAM 1)

Entre las tierras de cultivo, los pastos permanentes menos intervenidos albergan un número considerable de especies vegetales y animales. Su superficie se ha reducido considerablemente como consecuencia de la concentración

53. Cdo. n.º 41, Reglamento (UE) 2021/2115.

54. Cdo. n.º 41, Reglamento (UE) 2021/2115.

55. Art. 13 Reglamento (UE) 2021/2115.

56. Cdo. n.º 43, Reglamento (UE) 2021/2115.

57. Tribunal de Cuentas Europeo, «Informe Especial 13/2020 - Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, n.º 48, p. 35.

58. Cdo. n.º 43, Reglamento (UE) 2021/2115.

parcelaria y la extensión del cultivo del maíz. Por ejemplo, la transformación del Marais Poitevin en Francia en cultivos de maíz ha provocado la pérdida de pastos en esta zona de protección especial⁵⁹. las tres condiciones que debían cumplir los agricultores para poder optar al pago verde en la última PAC.

Este requisito se ha convertido ahora en una norma BCAM. Se ha de calcularse la proporción (anual) entre las superficies declaradas como pastos permanentes y todas las superficies agrícolas declaradas. Esta proporción anual debe compararse con la proporción de referencia establecida sobre la base de un año anterior. Si la proporción de pastos permanentes disminuye más de un 2,5% con respecto a la proporción de referencia, debe obtenerse una autorización administrativa antes de convertir los pastos permanentes en tierras de cultivo o cultivos permanentes.

En el marco de la norma BCAM 1, podría pedirse a los antiguos ganaderos con grandes extensiones de pastizales que, debido a las perturbaciones del mercado en el sector cárnico y lácteo, se hayan visto obligados a dedicarse a la producción de cultivos herbáceos, que reconviertan sus tierras de cultivo en pastizales permanentes. Esto podría suponer una pérdida de ingresos para esos agricultores. El 26 de febrero 2024, el Consejo ha acogido favorablemente la propuesta de la Comisión de modificar la norma BCAM 1 para garantizar que se tengan en cuenta los cambios estructurales causados por una reducción de la cabaña ganadera y que los agricultores sin ganado no se vean obligados a reconvertir las tierras de cultivo en pastos o praderas.

– Protección de humedales y turberas (norma BCAM 2)

En el último siglo más de la mitad de los humedales europeos ha desaparecido. Al depurar el agua, regular las inundaciones y soportar los estiajes, estas zonas prestan servicios ecosistémicos que se han descuidado durante demasiado tiempo. La nueva norma BCAM 2 debería dar lugar a la prohibición de arar, drenar y modificar el relieve del suelo en turberas, paraturberas y suelos mal drenados. Mientras que las normas BCAM se aplicarán a partir de 2023, la norma BCAM 2 no se aplicará hasta el año de aplicación 2024 o 2025. Estas normas BCAM podrían ser de interés para la aplicación del futuro reglamento sobre restauración ecológica, el cual prevé la restauración de turberas.

– Creación de franjas de protección en los márgenes de los ríos (norma BCAM 4)

Esta BCAM debería llevar a las autoridades a prohibir la aplicación de fertilizantes y plaguicidas en una franja de protección de varios metros de ancho a lo largo de los cursos de agua en todas las tierras agrícolas. Corresponde a los Estados miembros determinar la anchura de estas zonas también.

– Cobertura mínima del suelo para evitar suelos desnudos en los periodos más sensibles (norma BCAM 6)

59. STJCE de 25 de noviembre de 1999, *Comisión / Francia* («Marais poitevin»), (C-96/98).

Este es uno de los requisitos de condicionalidad en vigor hasta finales de 2022. Corresponde a los Estados miembros determinar los periodos durante los cuales se exigirá la cobertura del suelo y la proporción de tierra cultivable afectada. El 26 de febrero de 2024, el Consejo ha invitado a la Comisión a revisar las prácticas posibles para cubrir los suelos, a fin de tener en cuenta las características regionales, de modo que los agricultores puedan beneficiarse de una mayor flexibilidad.

– Rotación en tierras de cultivo, a excepción de los cultivos que crecen bajo el agua (norma BCAM 7)

El cumplimiento del requisito de diversificación de cultivos era una condición para recibir el pago verde. El reto consiste en imponer la rotación de cultivos en todas las parcelas de tierra cultivable. La mejora de los ecosistemas agrícolas pasa por la recuperación de la calidad de los suelos (contenido en materia orgánica, riqueza en microorganismos, biodiversidad de la microflora, etc.), lo que debería aumentar su capacidad de almacenamiento de agua para prevenir el riesgo de inundaciones. Aunque esta norma debería haberse aplicado a partir de 2023, la Comisión Europea ha autorizado excepcionalmente a los Estados miembros a establecer excepciones para el año de aplicación 2023⁶⁰ a causa del impacto de la invasión rusa de Ucrania en la seguridad alimentaria mundial⁶¹, y de 2024⁶² a causa de un número importante de fenómenos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones)⁶³. Como esta excepción sólo se aplica al año de aplicación 2023⁶⁴, no afecta a la aplicación de la norma BCAM 7 a partir de entonces.

– Zonas o características no productivas (norma BCAM 8)

Las tierras retiradas proporcionan un hábitat inalterado para las plantas, así como alimento y refugio para los animales salvajes de todos los niveles tróficos.

La norma BCAM 8 se define como una variante más estricta de las ZIE (Zonas de Interés Ecológico), ya que obliga a todos los agricultores a dedicar una proporción mínima de tierra cultivable a características y zonas no

60. Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1317 de la Comisión de 27 de julio de 2022 por el que se establecen excepciones al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (normas BCAM) 7 y 8 para el año de solicitud 2023. C/2022/5479 DO L 199 de 28.7.2022.

61. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones. Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios. COM/2022/133 final.

62. Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587, de 12 de febrero de 2024, por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8. DOUE L 2024-435.

63. Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587, para 3.

64. Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1317, *op. cit.*

productivas (ZNP), incluidas las tierras retiradas de la producción. Al igual que la norma BCAM 7, la norma BCAM 8 afectan a la utilización de tierras de cultivo con fines de producción. Las tierras retiradas de la producción pueden ser tierras de labor, como los márgenes de los campos, los setos, los bosquecillos, las franjas de hierba, los muros bajos y las terrazas, que desempeñan un papel importante en el mantenimiento de la biodiversidad. Además,

La proporción mínima de la superficie agraria dedicada a zonas o características no productivas comprende tres parámetros:

- Una proporción mínima de al menos el 4% de la superficie agraria a nivel de explotación dedicada a superficies y elementos no productivos, incluidas las tierras retiradas de la producción;

- Cuando un agricultor se comprometa a dedicar al menos el 7% de su superficie agraria a superficies o elementos no productivos, incluidas las tierras retiradas de la producción, en el marco de un régimen ecológico reforzado de conformidad con el apartado 6 del artículo 31, la proporción que deberá atribuirse al cumplimiento de esta norma relativa a la norma BCAM se limitará al 3%;

- Un porcentaje mínimo de al menos el 7% de las tierras cultivables de las explotaciones, si éstas incluyen también cultivos intermedios o cultivos fijadores de nitrógeno, cultivados sin utilizar productos fitosanitarios, de los cuales el 3% son tierras retiradas o elementos no productivos.

Los Estados miembros deberían utilizar un factor de ponderación de 0,3 para los cultivos intermedios, lo que conlleva que los agricultores podrán elegir entre:

- un 4% de tierras no productivas (retirada de tierras, retirada de miel) y/o elementos de biodiversidad (setos, bosquecillos, árboles, estanques, etc.) en relación con su superficie de tierra.

- O bien un 3% de superficies no productivas combinadas con un 4% de cultivos intermedios y/o cultivos fijadores de nitrógeno (guisantes, habas, trébol, altramuces, alfalfa, vezas, etc.), sin tratamiento fitosanitario.

La segunda parte de la alternativa no es óptima para la conservación de la naturaleza. En primer lugar, la superficie total de zonas no productivas es del 3%, no del 4%. Los cultivos intermedios consisten principalmente en cubierta de invierno, entre la cosecha de cereales de verano y la siembra de primavera. Cuando se retira la cubierta de invierno en diciembre, la tierra de labor no proporciona alimento a las especies animales hasta principios de la primavera.

Esta norma BCAM 8 presenta una serie de puntos débiles. En primer lugar, podría deshacerse fácilmente si los Estados miembros no adoptan requisitos estrictos. En efecto, algunos agricultores podrían concentrar los «elementos no productivos» en las tierras menos rentables o adquirir terrenos seminaturales alejados, ahorrando así sus cultivos intensivos. En segundo

lugar, también existe el riesgo de que los agricultores con escaso interés por mantener o conservar sus zonas no productivas se limiten a cumplir la obligación que les impone la norma BCAM 8 plantando especies de escaso valor ecológico. Como consecuencia, las zonas de cultivo intensivo desprovistas de elementos topográficos como setos o terraplenes se transforman en desiertos biológicos, mientras que en las tierras de cultivo marginales se practica una agricultura más extensiva y respetuosa con la fauna⁶⁵. En tercer lugar, el legislador de la UE debería haber especificado, para cada región biogeográfica, los porcentajes de elementos estructurantes que deben mantenerse o restaurarse en las tierras cultivadas. Además, las normas nacionales deberían prohibir que la norma BCAM 8 se cumplan mediante la plantación de bosques o el mantenimiento de elementos topográficos fuera de las tierras por las que se obtienen pagos directos en virtud del primer pilar.

Por último, según los estudios científicos, al menos entre el 10% y el 14% de las tierras agrícolas deberían incluir zonas no productivas para permitir la recuperación de las poblaciones de aves y, por tanto, de otras especies silvestres⁶⁶. En cuanto al paisaje, se necesitaría alrededor de un 30% de hábitats silvestres de alta calidad para restaurar la biodiversidad a gran escala. En esta línea, la estrategia de biodiversidad de la Comisión establece que al menos el 10% de las tierras agrícolas deben estar constituidas por elementos topográficos de gran diversidad biológica. Se trata, entre otros, de franjas de protección, tierras en barbecho rotativo o permanente, setos, árboles no productivos, muros de piedra y estanques⁶⁷. Sin embargo, la norma BCAM 8 sólo prevén la retirada de un mínimo del 4% y un máximo del 7% de las tierras de cultivo, lo que puede no ser suficiente para invertir el declive de la fauna silvestre.

Aunque esta norma debería haberse aplicado a partir de 2023, la Comisión Europea ha autorizado, en dos ocasiones, excepcionalmente a los Estados miembros a establecer excepciones a su aplicación para los años 2023-2024⁶⁸. De este modo, los agricultores pueden destinar sus tierras de cultivo disponibles a la producción de alimentos. Los Estados miembros que se acojan a esta excepción deberán garantizar que se aplica exclusivamente a las tierras retiradas de la producción y no a otros elementos no productivos⁶⁹.

65. VAN BUSKIRK, J., & WILLI, Y., «Enhancement of Farmland Biodiversity within Set-Aside Land», *Conservación Biológica*, 18(4), 2004, pp. 987-994.

66. LANGHAMMER, M., et al., «A modelling approach to evaluating the effectiveness of Ecological Focus Areas: The case of the European brown hare», *Land Use Policy*, 2017, pp. 63-79; PE'ER, G., et al., «Is the CAP fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment», Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, 2017.

67. Comunicación de la Comisión, *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*. COM/2020/380 final.

68. Reglamento de Ejecución de la Comisión (UE) 2022/1317, *op. cit.*; Reglamento de Ejecución de la Comisión (UE) 2024/587

69. *Op. cit.*, art. 1.1.

– Prohibición de convertir o arar los pastos permanentes medioambientalmente sensibles en los espacios Natura 2000 (norma BCAM 9)

Esta BCAM prohíbe la conversión o el arado de todos los pastos permanentes situados en espacios Natura 2000. Por lo tanto, es complementaria de las primas que puedan concederse en el marco del desarrollo rural.

(ii) Puntos débiles de las normas BCAM

El nuevo marco de las BCAM no es tan estricto como cabría esperar, puesto que se ha introducido cierta flexibilidad. Los Estados miembros podrían excluir determinadas explotaciones que ya cumplen el objetivo fijado por las normas BCAM si están cubiertas por praderas, retiradas de la producción o dedicadas al cultivo de leguminosas⁷⁰. Pueden establecerse excepciones para las normas relativas a la rotación de cultivos (BCAM 7) y a la proporción mínima de tierra cultivable dedicada a la biodiversidad (BCAM 8), con el fin de evitar imponer una carga excesiva a las pequeñas explotaciones.

Por último, es preciso añadir que, desde su creación, el sistema de las BCAM ha tenido importantes puntos débiles en lo que se refiere a la conservación de la biodiversidad. En primer lugar, se caracteriza por un alto grado de descentralización, ya que corresponde a cada Estado miembro definir, a escala nacional o regional, sus propias condiciones agrarias y medioambientales, en función de las características de las zonas rurales⁷¹. En segundo lugar, la condicionalidad se limita a los agricultores que reciben pagos directos. Los agricultores que no reciben pagos directos no están sujetos a la condicionalidad. En tercer lugar, como veremos a continuación, las sanciones apenas son eficaces. Por lo tanto, la condicionalidad no garantiza una integración óptima de los requisitos medioambientales en la producción agrícola.

3.4. Los requisitos legales de gestión (RLG) sobre medio ambiente, salud pública, fitosanidad y bienestar animal

Los requisitos reglamentarios afectan a varios sectores medioambientales, entre ellos la protección de las aguas superficiales y subterráneas [Directiva 2000/60/CE (RLG 1)]⁷², la conservación de las aves silvestres y sus hábitats [Directiva 2009/147/CE (RLG 3)]⁷³, los hábitats naturales [Directiva 92/43/CEE (RLG 4)]⁷⁴, la protección de las aguas contaminadas por nitratos

70. *Ibid.*

71. BLUMANN, C. (2011). *op. cit.*, n° 296. p. 229.

72. Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOUE-L-2000-82524.

73. Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. DOUE-L-2010-80052.

74. Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. DOUE-L-1992-81200.

[Directiva 91/676/CEE (RLG 2)]⁷⁵, y el uso sostenible de los plaguicidas [Directiva 2009/128/CE (RLG 8)]⁷⁶.

¿Es suficiente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de estas directivas medioambientales adoptadas sobre la base del artículo 192 del TFUE⁷⁷ para frenar la fuerte disminución de la biodiversidad en las zonas agrícolas? Dado que estos requisitos normativos corresponden al Derecho derivado ya vigente, no imponen ninguna obligación adicional a los agricultores.

En segundo lugar, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, estas directivas ambientales se limitan en general a fijar los objetivos de calidad que deben alcanzarse, siendo los métodos para lograrlos de geometría variable⁷⁸. Sin embargo, estas disposiciones legales no han impedido que aumente la presión sobre los ecosistemas agrícolas. En la medida en que estas cinco directivas son transpuestas y aplicadas por los Estados miembros, o incluso por sus regiones, las autoridades disponen de un considerable poder discrecional. Es cierto que podrían adoptar normas más estrictas que las establecidas en las cinco directivas, tal como autoriza el artículo 173 del TFUE⁷⁹, pero la investigación empírica demuestra que se contentan con aplicar unas normas mínimas de armonización.

Por último, el principal punto débil de este ámbito del Derecho derivado es su falta de eficacia, ya que estas directivas medioambientales actúan a menudo como tigres de papel debido a la reticencia o la falta de voluntad de algunas autoridades nacionales para perseguir las infracciones. Los RLG parecen confirmar la impotencia de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales para garantizar la correcta aplicación del Derecho derivado del medio ambiente.

3.5. Ecoregímenes

Con la entrada en vigor del Reglamento 2021/2115, los programas de clima, medio ambiente y bienestar animal, conocidos como «*ecoregímenes*», sustituirán al pago verde. Al menos el 25% de las asignaciones del primer pilar para cada año natural de 2023 a 2027 se reservarán para los nuevos *ecoregímenes*⁸⁰.

75. Directiva del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. DOUE-L-1991-82066.

76. Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. DOUE-L-2009-82204.

77. DE SADELEER, N., «Environnement et marché intérieur» [Commentaire J. Mégret], Ediciones de la Universidad Libre de Bruselas n.º 30 a 32, Bruselas, 2010, pp. 61-66.

78. *Ibid.*, pp. 274 y 275.

79. *Ibid.*, pp. 268-276 y pp. 422-428.

80. Art. 97.1 Reglamento (UE) 2021/2115.

Los Estados miembros deben conceder ayudas a la renta para programas voluntarios sobre el clima, el medio ambiente y el bienestar animal que correspondan a un régimen ecológico. Para ello, deben elaborar una lista de prácticas agrícolas beneficiosas para el clima, el medio ambiente y el bienestar animal y destinadas a combatir la resistencia a los antimicrobianos⁸¹. Cada régimen ecológico debe cumplir uno o varios objetivos específicos, entre ellos «protección de la biodiversidad y conservación o recuperación de hábitats o especies, lo que incluye el mantenimiento y la creación de elementos del paisaje o zonas no productivas»⁸²

¿Qué tiene de nuevo este nuevo régimen que sustituye a los «pagos verdes» de la PAC anterior? En primer lugar, los *ecorégimenes* son voluntarios. Además, los pagos se refieren a compromisos que van más allá de los requisitos reglamentarios en materia de gestión y normas relativas a las BCAM, los RLG y los requisitos relativos al uso de fertilizantes y productos fitosanitarios y al bienestar de los animales⁸³. Por último, a diferencia de los pagos directos, que se financian durante todo el período de financiación (2023 – 2027), las ayudas a los *ecorégimenes* se financian anualmente. Esto significa que los agricultores habrán de solicitar anualmente las ayudas vinculadas a los *ecorégimenes*, lo que podría representar un obstáculo administrativo.

Dado el carácter indicativo de esta lista de «posibles prácticas agrícolas», el margen de maniobra reservado a los Estados miembros en la aplicación práctica de este sistema no es para nada desdeñable. Así, los *ecorégimenes* pueden fomentar la agrosilvicultura, la agroecología, la agricultura de precisión o la agricultura «del carbono»⁸⁴. Aquellos podrían incluir el «mallado ecológico», la «reducción de insumos», la prohibición del uso de productos fitosanitarios para fomentar la gestión integrada de plagas y una bonificación por «setos» para recompensar la presencia de setos y su gestión sostenible.

Dado que los *ecorégimenes* son a la vez voluntarios y más restrictivos que las normas de condicionalidad, existe un riesgo de solapamiento con los regímenes de desarrollo rural. A este respecto, conviene recordar que los compromisos medioambientales de los agricultores no pueden ser financiados simultáneamente por un régimen ecológico del primer pilar y por medidas del segundo pilar.

Por último, seguirá siendo necesario garantizar que este nuevo régimen cumple los objetivos reglamentarios. En general, no hay nada en la normativa que garantice que estos *ecorégimenes* vayan a tener un impacto positivo adicional en el medio ambiente. Podrían subvencionar prácticas ya existentes, en lugar de aumentar la superficie cubierta por la red ecológica Natura 2000.

81. Art. 31.3 Reglamento (UE) 2021/2115.

82. Art. 31.4.e) Reglamento (UE) 2021/2115.

83. Art. 31.5 Reglamento (UE) 2021/2115.

84. Comisión Europea., «List of potential agricultural practices that eco-schemes could support», 2021.

Además, según las ONG que han analizado los proyectos de planes estratégicos, es probable que menos de una quinta parte de los ecoregímenes alcancen sus objetivos medioambientales declarados⁸⁵.

3.6. Agricultura ecológica

Además, la agricultura ecológica, que se rige por el Reglamento (UE) 2018/848⁸⁶, puede ahora recibir ayudas en virtud del primer pilar. Por lo tanto, se invita a los Estados miembros a apoyar la agricultura ecológica, concretamente mediante el establecimiento de ecoregímenes.⁸⁷ También deberían asignar ayudas para aumentar la proporción de tierras agrícolas gestionadas bajo este régimen y garantizar que los presupuestos asignados se ajustan al crecimiento previsto de la producción ecológica⁸⁸. En lo que respecta a las normas BCAM, no deberían imponerse requisitos adicionales a los agricultores ecológicos en cuanto a la rotación de cultivos⁸⁹.

3.7. Sanciones

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros velar por que los agricultores beneficiarios de los pagos verdes cumplan las distintas normas. Por lo tanto, deben destinarse importantes recursos a controlar el cumplimiento de los RLG y las BCAM. Si el organismo pagador comprueba que el agricultor que recibe las primas no cumple las normas y los requisitos reglamentarios, debe reducir el importe que se le abona. El reglamento horizontal impone un porcentaje mínimo de inspección del 1% de las explotaciones al año; autoriza a los Estados miembros a establecer un sistema de alerta rápida (hasta tres avisos antes de imponer una sanción) y les permite aplicar una reducción de entre el 1% y el 3% a todas las ayudas. Sin embargo, los estudios empíricos han demostrado que las autoridades estatales se han mostrado tradicionalmente reacias a controlar las explotaciones y sancionar el fraude⁹⁰. Además, el nivel de las sanciones no parece suficientemente disuasorio para evitar que se cometan infracciones. Nada impide que el legislador de la UE, con vistas a garantizar la eficacia de esta política, aumente la tasa de inspección y el nivel de las sanciones.

85. WWF, Birdlife, EEB., «Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States», noviembre de 2021.

86. Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo. DOUE-L-2018-80995.

87. Cdos. n.º 63 y 64, Reglamento (UE) 2021/2115.

88. Cdo. n.º 72, Reglamento (UE) 2021/2115.

89. Cdo. n.º 43, Reglamento (UE) 2021/2115.

90. JACK, B., «Agriculture and EU Environmental Law», Farnham, Ashgate, 2009, p. 161.

IV. SEGUNDO PILAR

1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

La política de desarrollo rural, en tanto que segundo pilar de la PAC, pretende, mediante la concesión de incentivos financieros, actuar a largo plazo sobre las estructuras de producción (tamaño de las explotaciones, métodos e intensidad de producción, mecanización, etc.). Este pilar, que ha contribuido en gran medida al deterioro del medio natural (sobre todo a través de las ayudas al regadío, la mecanización y la reparcelación), ha evolucionado progresivamente en favor de un desarrollo rural más respetuoso con el medio ambiente.

A diferencia del primer pilar, la política de desarrollo rural favorece un enfoque más incitativo que reglamentario, basado en instrumentos económicos y financieros destinados a apoyar los objetivos estructurales de la agricultura.

El Reglamento 2021/2115 agrupa una serie de medidas de apoyo a las explotaciones en dos categorías. Se trata, por una parte, de las denominadas medidas de acompañamiento (ayudas al cese anticipado de la actividad agraria, medidas agroambientales y de bienestar animal, ayudas a la forestación, indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas) y, por otra, de diversas disposiciones destinadas a fomentar la modernización y diversificación de las explotaciones (inversiones en las explotaciones, instalación de jóvenes agricultores, formación profesional, ayudas al cumplimiento de las normas, calidad de los alimentos, mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, silvicultura, fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales).

Una vez más, el principio de subsidiariedad ha tenido como efecto acentuar la descentralización de los regímenes de ayuda.

Como atestigua el preámbulo del reglamento, «para las intervenciones para el desarrollo rural, los principios se establecen a nivel de la Unión, en particular con respecto a los requisitos básicos para que los Estados miembros apliquen los criterios de selección», mientras que los Estados miembros «deben tener un margen amplio para fijar condiciones específicas de acuerdo con sus necesidades»⁹¹.

2. MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL PARA FOMENTAR LA BIODIVERSIDAD

Al igual que el primer pilar, el segundo incluye, entre las ocho categorías de ayudas al desarrollo rural,⁹² tres categorías de medidas medioambientales y climáticas de interés para la conservación de la biodiversidad. Se trata de

- las medidas agroambientales y climáticas («MAEC») (2.1),
- la concesión de indemnizaciones compensatorias en determinadas zonas sujetas a limitaciones naturales (2.2) y

91. Cdo. n.º 71, Reglamento (UE) 2021/2115.

92. Art. 69 Reglamento (UE) 2021/2115.

- la cobertura de las «desventajas específicas de la zona resultantes de determinados requisitos reglamentarios»(2.3).

Por último, también se analizará la importancia que reviste la agricultura ecológica en este segundo pilar (2.4).

Para el año 2021, el segundo pilar fue cofinanciado por el FEADER por 15.345 millones de euros en créditos, lo que corresponde al 23,2% del presupuesto total de la PAC⁹³. Con la PAC 2023-2027, al menos 30 % de los fondos del FEADER se destinarán a inversiones en acciones relativas al medio ambiente y el clima, el desarrollo de las zonas forestales y la mejora de la viabilidad de los bosques, así como a medidas «agroambiente y clima», la agricultura ecológica y los pagos al amparo de Natura 2000.

Por último, a diferencia del primer pilar, financiado en su totalidad por la UE, los programas del segundo pilar están cofinanciados por los fondos europeos y los fondos regionales o nacionales. Las medidas del segundo pilar que aquí se describen podrían favorecer la transición ecológica, dado que los Estados miembros están interesados *a priori* en aplicar correctamente las buenas prácticas agrícolas, puesto que ellos mismos las cofinancian.

2.1. Compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión (artículo 70)

Las medidas agroambientales, introducidas en 1992 en el marco de la reforma Mac Sharry,⁹⁴ superaron las expectativas de aquellos que las concibieron, ya que en 1998 casi el 20% de las tierras cultivadas de la Comunidad europea habían sido objeto de programas agroambientales. Algunos de los resultados en términos de conservación fueron positivos.

En 1999, el Consejo de la Unión Europea renovó las medidas agroambientales adoptadas en 1992, simplificándolas al mismo tiempo. En el segundo pilar, se mantuvieron los objetivos tradicionales de extensificación y fomento de formas de agricultura más extensivas. Desde 1999, las medidas agroambientales están previstas, junto con otras primas, en los planes nacionales de desarrollo rural.

El nuevo régimen previsto en el Reglamento 2021/2115 no difiere significativamente de los regímenes anteriores. Para animar a los agricultores a aplicar prácticas que conserven y mejoren el medioambiente, los planes estratégicos de la PAC deben incluir compromisos financieros agroambientales.

Las prácticas medioambientales son objeto de un compromiso voluntario de cinco a siete años⁹⁵ y dan lugar a una remuneración destinada a cubrir la pérdida de ingresos y los costes asociados a su aplicación.

93. Las medidas de desarrollo rural de la PAC se benefician de recursos adicionales (8.070,5 millones de euros) procedentes del programa «Next Generation EU» de la UE (NGEU) para financiar la recuperación económica y social tras la crisis de COVID-19.

94. DE SADELEER, N., & BORN, C.-H., *op. cit.*, p. 637.

95. Art. 70.6 Reglamento (UE) 2021/2115.

Cabe destacar la diferencia más notable con respecto a la ecocondicionalidad del primer pilar. En primer lugar, como estos pagos se refieren a compromisos voluntarios de parte de los agricultores, son distintos de los compromisos por los que se conceden pagos en virtud de la condicionalidad del primer pilar⁹⁶. En segundo lugar, la concesión de estos pagos está condicionada a la obligación de ir más allá de las buenas prácticas agrarias habituales. Sólo podrán financiarse los compromisos voluntarios que vayan más allá de los RLG y las BCAM previstos en el primer pilar, así como de los requisitos mínimos pertinentes relativos a la utilización de abonos y productos fitosanitarios y al bienestar de los animales⁹⁷.

Estos programas plurianuales aplican una estrategia personalizada que responde a las necesidades específicas de los Estados miembros (o las regiones).

De igual manera, el principio de subsidiariedad justifica que el contenido de las medidas (programas plurianuales) responda a las necesidades específicas de los Estados miembros o de las regiones. Así, las medidas se determinan una vez más a nivel estatal o regional. Así, siempre que cumplan los objetivos del Reglamento 2021/2115 y que su plan de desarrollo rural sea «coherente» con él, son los propios Estados miembros los que definen el contenido de las MAEC. Estas primas deben coordinarse con cualquier otra ayuda medioambiental que pueda recibir el agricultor en cuestión en el marco del desarrollo rural. Lejos de ser incompatibles, los distintos tipos de ayudas son complementarias.

Las medidas agroambientales y climáticas, que van más allá de las buenas prácticas agrarias normales, han de contribuir a reducir el flujo de nitrógeno hacia los suelos y las masas de agua, mejorar la calidad del agua y de los suelos agrícolas, reducir el carácter intensivo de la ganadería, explotar los prados de forma más extensiva, mantener los paisajes agrícolas, conservar elementos paisajísticos como setos, árboles y estanques, reforzar la red ecológica Natura 2000 y reducir el uso de productos fitosanitarios. Estas diversas acciones podrían contribuir a conservar la fauna salvaje en los entornos agrícolas.

Asimismo, las medidas agroambientales y climáticas podrían desempeñar un papel importante en la conservación de entornos naturales y seminaturales fuera de las zonas protegidas de la red Natura 2000. En cualquier caso, la superficie que ocupan las zonas protegidas dentro de la red Natura 2000 (en torno al 18% de la superficie terrestre de la UE) no es lo suficientemente grande como para conservar la mayoría de los hábitats y sus especies. En consecuencia, muchas especies consideradas comunes (alondras, golondrinas, bisbitas, etc.), cuyos hábitats no están protegidos por la Directiva sobre las aves salvajes (anexo I), están sufriendo un declive a veces espectacular como consecuencia de la intensificación de la agricultura. A

96. Art. 70.3.d) y art. 31.5.d) Reglamento (UE) 2021/2115.

97. Art. 70.3.a) y b) Reglamento (UE) 2021/2115.

este respecto, las medidas agroambientales y climáticas podrían contribuir a aplicar el apartado 3 del artículo 3 de la Directiva sobre aves y el artículo 10 de la Directiva sobre hábitats, que animan a los Estados miembros a gestionar y mantener los elementos del paisaje que son importantes para la red ecológica.

Por último, las MAEC (segundo pilar) podrían también complementar las GAEC (primer pilar). Por ejemplo, si el plan estratégico 2023-2027 de un Estado miembro prevé una retirada mínima del 4% de las tierras de cultivo (BCAM 8), esta medida no bastará para restablecer la abundancia de aves de granja que existía antes de 2007, cuando sus poblaciones se desplomaron⁹⁸. La creación de más barbechos adicionales en el marco del desarrollo rural (segundo pilar) podría contribuir a aumentar la superficie disponible del territorio agrícola para la biodiversidad.

Como la UE ha optado por un sistema descentralizado, los Estados miembros deben adaptar sus regímenes de ayudas financieras. Sin duda, esto es a la vez un punto fuerte y un punto débil del sistema. La eficacia del sistema depende principalmente de los Estados miembros, los cuales deciden los objetivos de conservación, sujetos a los controles de la Comisión Europea durante las evaluaciones de los planes estratégicos⁹⁹.

2.2. Zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (artículo 71)

Sin cambios desde su creación¹⁰⁰, este mecanismo consiste en el pago de indemnizaciones compensatorias anuales por hectárea de tierra agrícola¹⁰¹ a los agricultores para compensar los «costes adicionales y la pérdida de ingresos derivados de limitaciones naturales u otras limitaciones específicas de una zona» debidas a condiciones naturales desfavorables¹⁰². Las zonas en cuestión corresponden a tierras agrarias con un alto valor natural, como pastos de montaña, bosques mediterráneos de pasto o zonas de pastizales extensivos.

La designación de zonas sujetas a limitaciones naturales y otras limitaciones específicas se establece de conformidad con el artículo 32 del Reglamento

98. HERTZOG, L. R., RÖDER, N., FRANK, C., HANNAH, G., et al., «Losses and gains of fallows impact farmland bird populations over three funding periods of the EU Common Agricultural Policy», *BioRxiv*, 2021, <https://doi.org/10.1101/2021.10.11.46389>

99. DE SADELEER, N., & BORN, C.-H., *op. cit.*, p. 640.

100. Directiva 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas.

101. Art. 71.6 Reglamento (UE) 2021/2115. Desde 1999, los pagos se efectúan por hectárea de tierra de cultivo y no por unidad de ganado. La introducción de un pago por hectárea en lugar de por cabeza de ganado representa una importante mejora del sistema, que anteriormente favorecía el aumento del número de cabezas de ganado en detrimento de las prácticas extensivas.

102. Art. 71.4 Reglamento (UE) 2021/2115.

(UE) n.º 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER, que hace referencia a las siguientes categorías:

- a) zonas de montaña;
- b) zonas, distintas de las zonas de montaña, sujetas a limitaciones naturales graves;
- c) y otras zonas con limitaciones específicas.

2.3. Zonas con desventajas específicas resultantes de la red Natura 2000 y de la Directiva Marco del Agua (artículo 72)

En la medida en que la agricultura ha modelado los paisajes europeos, ha contribuido a la diversificación de las especies animales y vegetales. De hecho, el 38% de las zonas designadas como Zonas de Especial Protección para las Aves Silvestres (Directiva 2009/147/CE) y Zonas Especiales de Conservación de los Hábitats Naturales (Directiva 92/43/CEE) son agrícolas. En consecuencia, los hábitats configurados por las actividades agropastoriles tradicionales (pastizales calcáreos, páramos, prados de heno, setos, etc.) requieren prácticas agrícolas extensivas para su mantenimiento. En cualquier caso, la red Natura 2000 parece haber frenado el declive de la biodiversidad en las tierras agrícolas¹⁰³. Dicho esto, en 2019, la Agencia Europea de Medio Ambiente declaró que la agricultura era la principal fuente de presión sobre los hábitats de pastizales protegidos de la red Natura 2000¹⁰⁴.

Con el Pacto verde europeo, la Comisión Europea recomienda aumentar la superficie de la red Natura 2000 al 30% del territorio terrestre de los Estados miembros¹⁰⁵. Una parte importante de las tierras agrícolas podría añadirse a esta red en el marco de la aplicación de las medidas de apoyo del segundo pilar de la PAC.

La protección de los hábitats requiere algo más que la adopción de medidas restrictivas; también han de adoptarse medidas proactivas con vistas a su restauración y a la reintroducción de especies desaparecidas. La gestión de los espacios Natura 2000 requiere, por tanto, una financiación importante. El artículo 8 de la Directiva de Hábitats, adoptada en 1992, prevé la cofinanciación de medidas de conservación en los espacios Natura 2000 que incluyan un hábitat o una especie prioritarios. Sin embargo, la UE ha puesto pocos recursos financieros a disposición de los Estados miembros, siendo el Programa LIFE

103. GAMERO, A., et al., «Tracking progress toward EU biodiversity strategy targets: EU policy effects in preserving its common farmland birds», *Conservation Letters*, 10, 2017, pp. 395-402.

104. Agencia Europea de Medio Ambiente, «El medio ambiente en Europa - Estado y perspectivas 2020», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 2019.

105. Commission Staff Working Document, «Criteria and guidance for protected areas designation», SWD 23 final, 2022.

especialmente modesto¹⁰⁶ si se compara con la financiación proporcionada por el Fondo de Cohesión y los diversos fondos agrícolas.

Desde 2005, el régimen de ayudas en las zonas Natura 2000 se ha convertido en un régimen propio, independiente del régimen aplicable a las zonas desfavorecidas que sufren limitaciones naturales. Como continuación de los regímenes de ayuda anteriores, el Reglamento 2021/2115 permite efectuar pagos para compensar los costes y las pérdidas de ingresos derivados, en «zonas sujetas a determinados requisitos obligatorios» (no definidos en el Reglamento), de la aplicación de las Directivas sobre Aves y Hábitats y de la Directiva Marco del agua. Se cubren tres categorías de zonas:

- Zonas agrícolas y forestales Natura 2000 designadas en virtud de las Directivas 92/43/CEE (Hábitats) y 2009/147/CE (Aves),
- Otras zonas naturales protegidas con restricciones medioambientales que afecten a la actividad agrícola o forestal y que contribuyan a la aplicación del artículo 10 de la Directiva Hábitats, siempre que estas zonas no superen el 5% de las zonas Natura 2000 designadas incluidas en el ámbito territorial de cada plan estratégico de la PAC,
- Las zonas agrícolas incluidas en los planes hidrológicos de cuenca de conformidad con la Directiva marco del agua 2000/60/CE¹⁰⁷.

Como complemento de los fondos puestos a disposición a través de los proyectos financiados por el Programa LIFE, la concesión de indemnizaciones compensatorias a los agricultores puede proporcionarles una fuente adicional de financiación, fomentando la correcta aplicación de las obligaciones asociadas a la red «Natura 2000», que ha sido ampliamente criticada por la pérdida de ingresos que generaría para los agricultores. En este sentido, las medidas agroambientales serían la principal fuente de financiación de los espacios terrestres de la red Natura 2000¹⁰⁸.

Esta fuente de financiación también podría contribuir a mejorar la calidad de las aguas superficiales, tanto más cuanto que los objetivos fijados por la Directiva marco 2000/60/CE por están lejos de alcanzarse. Sólo el 43,87% de los ríos y el 32,96% de las aguas de transición alcanzan un estado ecológico bueno o muy bueno¹⁰⁹, sobre todo a causa de la contaminación provocada por las prácticas agrícolas intensivas. Entre las actividades agrícolas que podrían

106. Tanto el Programa LIFE como el Natura 2000 representan menos del 1% del presupuesto de la UE, 2.200 millones de euros.

107. La citada Directiva Marco 2000/60/CE, que establece un marco para la política comunitaria de aguas, obliga a los Estados miembros a alcanzar un «buen estado» de todas las aguas superficiales de la Unión para finales de 2015.

108. Alliance Environnement, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission, « Evaluation of the impact of the CAP », *Publications Office of the European Union*, 2020, p. 3.

109. Agencia Europea de Medio Ambiente, «Ecological status of surface waters in Europe», Recuperado de: <https://www.eea.europa.eu/ims/ecological-status-of-surface-waters>, 2021.

financiarse se encuentran las compensaciones por la prohibición de aplicar fertilizantes y pesticidas en las franjas de protección que bordean los cursos de agua, la compra de tierras para restaurar los cursos de agua, la prohibición de arar y desecar los humedales, etc. Además, las medidas de gestión sostenible de los ríos ayudan a conservar el hábitat de especies raras como la nutria¹¹⁰.

2.4. Agricultura ecológica [Reglamento (UE) 2018/848]

Tanto la Estrategia de Biodiversidad 2030 como la estrategia «De la Granja a la Mesa», así como el Plan de Acción Contaminación Cero para el aire, el agua y el suelo, buscan conciliar la producción de alimentos y la protección del medio ambiente. Los agricultores ecológicos son los pioneros de la agricultura sostenible del mañana. De hecho, la agricultura ecológica es más artesanal y exigente con los agricultores que la agricultura intensiva, y debe ser recompensada en consecuencia. Dado que los beneficios medioambientales de la agricultura ecológica son evidentes (eliminación de pesticidas, reducción de la frecuencia de las fumigaciones, plantas para atrapar los nitratos, enmiendas orgánicas para fertilizar el suelo, diversificación de la rotación de cultivos, selección de variedades vegetales y animales resistentes, alternativas a los antibióticos y antiparasitarios, etc.), su impacto sobre la biodiversidad debería ser, *a priori*, positivo¹¹¹.

La agricultura ecológica representa actualmente el 8,5% de la superficie agrícola útil total de la UE (13,8 millones de hectáreas en 2019)¹¹². Con vistas a alcanzar el objetivo del 25% de tierras cultivadas ecológicamente, tal y como propugna la estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión ha recomendado que la mayoría de los Estados miembros identifiquen el potencial local para la producción ecológica, promuevan el consumo de productos ecológicos y garanticen ayudas para la conversión y el mantenimiento de la agricultura ecológica a través del desarrollo rural.

Regulada por el Reglamento (UE) 2018/848¹¹³, la agricultura ecológica puede financiarse ahora en virtud de ambos pilares. En virtud del primer pilar, los Estados miembros pueden establecer regímenes ecológicos para subvencionar esta forma de agricultura¹¹⁴. El apoyo a los compromisos de gestión en el marco del segundo pilar puede incluir subvenciones a la agricultura ecológica para mantener las tierras y garantizar la reconversión de aquellas que aún no se cultivan de forma ecológica.

El hecho de que la agricultura ecológica pueda ser remunerada tanto en virtud de los regímenes ecológicos como del segundo pilar no debería conducir

110. Anexo II Directiva Hábitats.

111. Según la Comisión, las tierras cultivadas ecológicamente contienen alrededor de un 30% más de biodiversidad que las cultivadas convencionalmente (COM(2021) 141 final).

112. Comunicación de la Comisión citada en la nota anterior.

113. Reglamento (UE) 2018/848.

114. Cdos. n.º 63 y 64, Reglamento (UE) 2021/2115.

a una doble financiación. Además, la Comisión Europea advierte periódicamente a los Estados miembros contra la doble financiación («*deadweight costs*») o la sobre financiación de las prácticas («*windfall effects*»). En cualquier caso, es obligatorio para los Estados miembros la inclusión de regímenes ecológicos y medidas relativas a la agricultura ecológica en sus planes estratégicos nacionales.

V. PLANES ESTRATÉGICOS Y SU EVALUACIÓN

1. PLANES ESTRATÉGICOS DE LA PAC

Los objetivos establecidos en el Reglamento 2021/2115 y las medidas medioambientales que este prevé (regímenes ecológicos, medidas agroambientales y climáticas, agricultura ecológica, zonas con limitaciones naturales, etc.) deben ser aplicados por los Estados miembros mediante 28 planes estratégicos (incluidos dos planes regionales para Bélgica), que fueron aprobados por la Comisión Europea a lo largo de 2022. Por primera vez en la historia de la PAC, cada Estado miembro debía elaborar un plan estratégico agrícola que abarque las medidas previstas en ambos pilares¹¹⁵. Antes de ser presentados a la Comisión, estos planes se sometieron a una evaluación medioambiental en virtud de la Directiva 2001/42/CE¹¹⁶. Este control centralizado a nivel de la Comisión europea pretendía preservar el carácter común de la PAC, evitando que la polifonía de 27 políticas agrícolas nacionales diferentes se deslizará hacia la cacofonía. Este procedimiento de aprobación tenía también por objeto garantizar la coherencia entre las distintas medidas de apoyo y permitir la evaluación de las medidas adoptadas.

Estos planes estratégicos se presentaron a la Comisión siguiendo un esquema preciso. En concreto, describían la situación actual –incluida la medioambiental–, la estrategia propuesta y las prioridades seleccionadas, la planificación financiera, las medidas de apoyo previstas y, más concretamente, los compromisos agroambientales y climáticos, así como las autoridades competentes. Estos planes abarcan un período de cuatro años.

Sin embargo, esta programación no se desarrolló sobre un terreno virgen. En primer lugar, había que garantizar que las medidas nacionales estuvieran en consonancia con el Pacto Verde. En efecto, las recomendaciones que la Comisión Europea debía proporcionar a los Estados miembros en el marco de la elaboración de sus planes debían tener en cuenta las exigencias del Pacto Verde para Europa y, en especial, los objetivos cuantificados de las estrategias «De la Granja a la Mesa» y «Biodiversidad». Además, los planes estratégicos tenían que vincularse con el Reglamento (UE) 2018/842 sobre el reparto del esfuerzo (ESR), el Reglamento (UE) 2018/841 sobre el uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) y el plan nacional de energía-clima.

115. En los regímenes anteriores, los Estados miembros sólo estaban obligados a elaborar planes de desarrollo rural.

116. La Directiva 2001/42/CE exige que los planes y programas que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente se sometan a una evaluación ambiental.

Además, las medidas programadas deben ser objeto de seguimiento y evaluación en función de los objetivos perseguidos. Así pues, a diferencia de los anteriores planes de desarrollo rural, los nuevos planes estratégicos deben contener una estrategia de intervención basada en resultados (valores objetivos cuantificados), articulada en torno a los objetivos específicos de la PAC. En sus propuestas de planes estratégicos, los Estados miembros han tenido que explicar cómo sus medidas aumentarán el nivel de ambición de la PAC¹¹⁷.

La Comisión tuvo que evaluar la «coherencia» de las 28 propuestas con los objetivos del Reglamento 2021/2115 y, en particular, con sus objetivos medioambientales. En cualquier caso, las ayudas al desarrollo rural sólo pueden concederse a medidas que se ajusten al Derecho comunitario general, incluido el medioambiental. Este control debería haber permitido a la Comisión oponerse a las medidas de ayuda que infringen las normas medioambientales. Como guardianas del Derecho derivado, la Comisión envió a la mayoría de los Estados miembros sus observaciones, criticando la falta de ambición y la imprecisión de las medidas previstas. Los Estados miembros han tenido que volver a presentar sus proyectos al ejecutivo comunitario.

Según algunos expertos, la mayoría de los planes estratégicos reflejan una visión anticuada del productivismo, que favorece el rendimiento y las ganancias a corto plazo en detrimento de las consideraciones medioambientales a largo plazo¹¹⁸. El resultado es un progreso limitado y un compromiso insuficiente con el desafío medioambiental y climático.

2. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS NACIONALES

En su informe especial de 2020, el Tribunal de Cuentas Europeo señaló que las medidas relacionadas con las condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (normas BCAM) pagaban a los agricultores por su compromiso de realizar o no determinadas actividades, pero no por los resultados obtenidos. Sin embargo, parecía que cuando las normas BCAM se basaban en los resultados, contribuían en mayor medida a la conservación de la biodiversidad¹¹⁹.

La reforma de 2023-27 prevé que la aplicación de la PAC se base en los resultados y no en el compromiso de recursos, lo que implica una evaluación anual y plurianual basada en una selección de indicadores¹²⁰. Por ello, el Reglamento 2021/2115 obliga a los Estados miembros a realizar una evaluación intermedia y *a posteriori* del impacto y de los resultados de los programas establecidos, como también de los pagos efectuados.

117. *Ibid.*

118. EEB y Birdlife International, «Space for nature on farms in the new CAP: not in this round», 2022.

119. Tribunal de Cuentas Europeo, «Informe Especial 13/2020 - Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, n.º 70, Luxemburgo, p. 49.

120. Cdos. n.º 41 y 117, Reglamento (UE) 2021/2115.

La mayor ambición global con respecto a la pasada en términos de objetivos específicos¹²¹, en términos de medio ambiente y clima deben reflejarse en los indicadores de impacto acompañados de valores objetivos fijados en función de los indicadores de resultados¹²². A tal fin, en el anexo I del Reglamento se define un conjunto limitado y específico de indicadores para determinar si la intervención subvencionada contribuye a alcanzar los objetivos fijados. Los valores objetivo se basan en indicadores de resultados¹²³.

El siguiente cuadro muestra los distintos indicadores de impacto y de resultados relativos a la protección de la naturaleza. Cabe señalar que estos indicadores están formulados de forma relativamente vaga.

Objetivos propios de la UE	Indicadores de impacto	Indicadores de resultado
Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible	<p>I.19 Incremento de las poblaciones de aves agrarias: índice de aves agrarias</p> <p>I.20 Refuerzo de la protección de la biodiversidad: porcentaje de especies y hábitats de interés comunitario relacionados con la agricultura que presentan tendencias estables o crecientes, con un desglose del porcentaje correspondiente a las especies de polinizadores silvestres</p> <p>I.21 Mejora de la prestación de servicios relacionados con los ecosistemas: proporción de tierras agrícolas con particularidades topográficas</p> <p>I.22 Aumento de la agrobiodiversidad en los sistemas de explotación agrícola: diversidad de cultivos</p>	<p>R.29 Desarrollo de la agricultura ecológica</p> <p>R.30 Apoyo a la gestión forestal sostenible</p> <p>R31 Preservación de hábitats y especies</p> <p>R32. Inversiones relacionadas con la biodiversidad</p> <p>R33. Mejora de la gestión de Natura 2000</p> <p>R34. Preservación de elementos del paisaje</p> <p>R35. Preservación de las colmenas</p>

121. Arts. 5, 6.1 y 6.2 Reglamento (UE) 2021/2115.

122. Cdo. n.º 117 y art. 7.1 Reglamento (UE) 2021/2115.

123. Cdo. n.º 101, Reglamento (UE) 2021/2115.

VI. CONCLUSIÓN GENERAL

Durante mucho tiempo los agricultores han sido considerados como los garantes del paisaje rural. Sin embargo, en los últimos veinte años se ha puesto de manifiesto que la agricultura intensiva, fomentada por la PAC, está causando importantes daños al medio ambiente, llegando incluso a provocar una crisis política¹²⁴.

A pesar de la creciente atención que presta a la protección del medio ambiente desde 1992, la PAC sigue teniendo un historial medioambiental mediocre, incluso negativo. Más de un factor explica este fracaso. Los Estados miembros han disfrutado de una flexibilidad considerable a la hora de aplicar las medidas del primer y el segundo pilar. En cuanto a los pagos verdes, las autoridades nacionales han aplicado métodos relativamente diferentes para determinar las tierras agrícolas subvencionables, sobre todo en relación con los criterios para definir los pastos permanentes¹²⁵. Ciertamente, tanto los informes internos de la Comisión Europea como los del Tribunal de Cuentas Europeo han demostrado que los gastos de la PAC vinculados a la protección de la biodiversidad no han logrado conciliar agricultura y naturaleza¹²⁶. Lo mismo ocurre con el gasto relacionado con el clima, que no ha conseguido reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector agrícola¹²⁷.

Al hacer mayor hincapié en la protección del medio ambiente, la estabilidad climática y la conservación de la naturaleza, ¿marcará la PAC reformada 2023-27 un auténtico cambio de paradigma? ¿Permitirán los nuevos objetivos a la UE afrontar los retos de la transformación agraria y la seguridad alimentaria, contribuyendo al mismo tiempo a proteger el medio ambiente y mitigar la crisis climática?

La nueva PAC tiene una ambición medioambiental mucho más pronunciada que los regímenes anteriores. El Reglamento 2021/2115 refuerza la condicionalidad, renueva los MAEC e introduce un nuevo régimen en el primer pilar: los regímenes ecológicos. También se introduce la condicionalidad social. En cuanto al segundo pilar, se renovarán los regímenes anteriores favorables a la conservación de la biodiversidad, sin duda con mayor flexibilidad. Suponiendo que las medidas agroambientales estén mejor diseñadas y sean más ambiciosas que en el pasado, los recursos financieros comprometidos

124. Es el caso, por ejemplo, de Flandes, donde la agricultura intensiva es la fuente de importantes emisiones de nitrógeno que superan las normas de la Unión Europea. El gobierno flamenco lleva años profundamente dividido sobre las medidas a tomar para contrarrestar este fenómeno.

125. Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, «Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity: executive summary», *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2020, pp. 47-48.

126. Tribunal de Cuentas Europeo, «Informe Especial 13/2020 - Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, n° 74 -76, Luxemburgo.

127. Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial 2021/16 - La política agrícola común y el clima», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, p. 30.

podrían invertir las tendencias negativas. Mientras que la agricultura aporta actualmente el 10,3% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, la financiación de la agricultura extensiva debería aumentar la captura de carbono, lo que facilitaría alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. En términos presupuestarios, el 37% de los presupuestos de los dos pilares deberán destinarse a medidas medioambientales, climáticas y de bienestar animal.

Sin embargo, tenemos derecho a preguntarnos si esto no será otro tiro al agua.

En primer lugar, los objetivos de la PAC nunca se han aclarado ni priorizado realmente. Los objetivos ecológicos que defiende siempre se contraponen a los objetivos de competitividad y rendimiento, lo que convierte a la PAC en una herramienta híbrida y ambigua. En consecuencia, el objetivo de productividad siempre podría tener prioridad sobre los objetivos de conservación de las tierras agrícolas.

En segundo lugar, la PAC tiene más en cuenta el principio de subsidiariedad que los regímenes anteriores, con planes estratégicos que permiten a cada Estado miembro definir las grandes orientaciones para su territorio. Existe el riesgo de que surja una Europa de varias velocidades como consecuencia del importante margen de discrecionalidad reservado a los Estados miembros a la hora de elegir las medidas medioambientales y climáticas, algunas de las cuales han equivalido en el pasado a un lavado de cara ecológico. Debido a la vaguedad y flexibilidad del sistema de ayudas, cualquier progreso que puedan realizar los Estados miembros ambiciosos podría verse fácilmente anulado por la pusilanimidad de otros.

En cualquier caso, la PAC parece haber completado su transformación neoliberal en la medida en que está marcada por una forma de gobernanza basada en objetivos muy generales, el debilitamiento de los requisitos reglamentarios, la supresión del control centralizado y las limitaciones en términos de seguimiento y evaluación basados en indicadores que no podrían ser más vagos.

Adoptadas por la Comisión Europea a raíz del Pacto Verde de diciembre de 2019, las estrategias «De la Granja a la mesa» y «Biodiversidad» de mayo de 2021 deberían haber servido de catalizador para la ecologización de la agricultura. Sin embargo, estas diversas estrategias ideadas por la Comisión von der Leyen, que asumió el cargo en 2019, se adoptaron cuando la reforma de la PAC ya se estaba negociando ferozmente entre los eurodiputados y los 27 ministros de Agricultura. ¿En qué medida ha podido aplicar la Comisión Europea los objetivos de reducción de insumos (-20%), pesticidas (-50%) y venta de antimicrobianos (-50%) a los proyectos de planes estratégicos nacionales? Aunque estos requisitos son drásticos, no son vinculantes, puesto que no están incluidos en el reglamento. Varios de estos objetivos están incluidos en las directrices para los regímenes ecológicos, pero son opcionales. ¿Estamos poniendo el carro delante de los bueyes?

Además, la intersección entre la agricultura y el medio ambiente constituye el epicentro de la protesta agraria transnacional que actualmente atraviesa la Unión Europea. Dada la imposibilidad de alcanzar la completa descarbonización de la economía para el año 2050, con la total erradicación de las emisiones de gases de efecto invernadero, el sector agrario se erige como actor clave en la reducción de dichos gases¹²⁸. En primer lugar, el Reglamento (UE) 842/2018 «Reparto del esfuerzo»¹²⁹ ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2023/839 LULUCF ha establecido un objetivo de absorción neta de carbono por parte de la tierra, incluyendo las tierras agrícolas. Esta meta de captura de 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ para 2030, sin duda, pondrá bajo escrutinio a la agricultura intensiva. Las medidas medioambientales contempladas en el Reglamento (UE) 2021/2115, ya sea en relación con la rotación de cultivos, la protección de los cuerpos de agua o la diversidad paisajística, contribuirán a capturar los gases de efecto invernadero que las nuevas tecnologías no puedan eliminar. Además, la futura ley de restauración del medio ambiente, adoptada por el Parlamento Europeo en Estrasburgo el 27 de febrero, que contempla la recuperación de tierras agrícolas degradadas y humedales¹³⁰, desempeñará un papel crucial en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En suma, si el esfuerzo realizado para combatir las crisis climática y medioambiental se desvaneciera con vistas a bajar los precios de producción, ¿podría la producción de nuestros agricultores competir con los alimentos (trigo ucraniano, caña de azúcar brasileña) producidos por una mano de obra mal pagada que trabaja en explotaciones gigantescas? Y, ¿cómo conciliar nuestras obligaciones comerciales con nuestros elevados objetivos medioambientales, sanitarios y de protección social? Por último, ¿lograremos reducir la carga administrativa de nuestros agricultores al mismo tiempo que prevenimos el fraude?

La nueva generación de agricultores debe tener la oportunidad de garantizar la seguridad alimentaria al tiempo que mejora la calidad del medio ambiente y mitiga el impacto de la crisis climática. En un momento de sequía histórica, que pondrá de rodillas a la agricultura en 2023, es preciso hacer frente a estos retos. Aunque los Estados miembros disponen ahora de importantes recursos financieros, habrán de velar por que no se conviertan en un mero «maquillaje verde». Un cambio de paradigma exige una mayor responsabilidad política.

Por el momento, los aliados polinizadores de la agricultura enfrentan tiempos inciertos, y el camino hacia una agricultura sostenible parece obstruido e impracticable.

128. Haut Conseil pour le climat, *op. cit.*

129. MORENO MOLINA, A. M., «El derecho del cambio climático», Tirant lo blanch, 2023, pp. 473-494.

130. La propuesta tiene como objetivo poner en marcha medidas para restaurar al menos el 20 % de las zonas terrestres y marinas de la UE para 2030, y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea de Medio Ambiente, «El medio ambiente en Europa – Estado y perspectivas 2020», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 2019.
- Agencia Europea de Medio Ambiente, «State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018», *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, EEA Report N° 10/2020, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.
- Agencia Europea de Medio Ambiente, «Ecological status of surface waters in Europe», Recuperado de: <https://www.eea.europa.eu/ims/ecological-status-of-surface-waters>, 2021.
- Alliance Environnement, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission, «Evaluation of the impact of the CAP», *Publications Office of the European Union*, 2020, p. 3.
- BENTON, T.G., VICKERY, J.A., WILSON, J.D., «Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key?», *Trends in Ecology & Evolution*, 18, 2013, pp. 182-188.
- BLUMANN, C. (Director), «Politique agricole commune et politique commune de la pêche», [Commentaire J. Mégret], Ediciones de la Université Libre de Bruxelles, número 296, 298,348 y 396, Bruselas, 2011, pp. 229, 230 y 273.
- BRADY, M., KELLERMANN, K., SAHRBÄCHER, C., & JELINEK, L., «Impacts of Decoupled Agricultural Support on Farm Structure, Biodiversity, and Landscape Mosaic: Some EU Results» *Journal of Agricultural Economics*, 60, 2009, pp. 563-578.
- Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, «Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity: executive summary», *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2020, pp. 47-48.
- Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, «European red list of birds 2021», *Comisión Europea*, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/959320>, 2022, pp. 26-27.
- Commission Staff Working Document, «Criteria and guidance for protected areas designation», SWD 23 final, 2022.
- DAUGBJERG, C. y SWINBANK, A., «Three decades of policy layering and politically sustainable reform in the European Union's agricultural Policy», *Governance*, Vol. 29, n.º 2, 2016, pp. 265-280.
- DE SADELEER, N. et BORN, C.-H., «Droit international et communautaire de la biodiversité», Dalloz, Paris, 2014, pp. 624, 637, 640 y 651.

- DE SADELEER, N., «Environnement et marché intérieur» [Commentaire J. Mégret], Ediciones de la Universidad Libre de Bruselas. N.º 30 a 32, Bruselas, 2010, pp. 61-66, 268-276 y 422-428.
- EEB y Birdlife International, «Space for nature on farms in the new CAP: not in this round», 2022.
- GAMERO, A., et al., «Tracking progress toward EU biodiversity strategy targets: EU policy effects in preserving its common farmland birds», *Conservation Letters*, 10, 2017, pp. 395-402.
- GARCÍA URETA, A., «La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030: entre la ambición y la realidad», *La estrategia de biodiversidad de la Unión europea 2030*, Aspectos jurídicos, Marcial Pons, 2022, pp. 36.
- GREGORY, R. D., et al., «An analysis of trends, uncertainty and species selection shows contrasting trends of widespread forest and farmland birds in Europe», *Ecological Indicators*, 103, 2019, pp. 676-687.
- Haut Conseil pour le climat, «Accélérer la transition climatique avec un système alimentaire bas carbone», *résilient et juste*, janvier 2024.
- HERTZOG, L. R., RÖDER, N., FRANK, C., HANNAH, G., et al., «Losses and gains of fallows impact farmland bird populations over three funding periods of the EU Common Agricultural Policy», *BioRxiv*, 2021, <https://doi.org/10.1101/2021.10.11.46389>
- JACK, B., «Agriculture and EU Environmental Law», Farnham, Ashgate, 2009, p. 161.
- KMECL, P., & DENAC, K., «The effects of forest succession and grazing intensity on bird diversity and the conservation value of a Northern Adriatic karstic landscape», *Biodiversity and Conservation*, 2018, p. 27.
- KUEMMERL, T., et al., «Hotspots of land use change in Europe», *Environmental Research Letters*, 11, 2016.
- LANGHAMMER, M., et al., «A modelling approach to evaluating the effectiveness of Ecological Focus Areas: The case of the European brown hare», *Land Use Policy*, 2017, pp. 63-79.
- MATTHEWS, A., «Greening Agricultural Payments in the EU's Common Agricultural Policy», *Bio-based Applied Economics*, 2. 2013, pp. 1-27.
- MORENO MOLINA, A. M., «El derecho del cambio climático», Tirant lo blanch, 2023, pp. 473-494.
- PE'ER, G., et al., «Is the CAP fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment», Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, 2017.
- STOATE, C., BÁLDI, A., BEJA, P., BOATMAN, N. D., HERZON, I., VAN DOORN, A., DE SNOO, G. R., RAKOSY, L., & RAMWELL, C., «Ecological

- impacts of early 21st-century agricultural change in Europe: A review», *Journal of Environmental Management*, 91, 2009, pp. 22-46.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial 2021/16 – La política agrícola común y el clima», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, p. 30.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial 13/2020 – Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, n.º 74 –76, Luxemburgo, p. 54.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial 13/2020 – Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, n.º 48, p. 35.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial 13/2020 – Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, n.º 70, Luxemburgo, p. 49.
- Tribunal de Cuentas Europeo. «Informe Especial 2017/21 – La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental», *Oficina de publicaciones de la Unión Europea*, Luxemburgo.
- VAN BUSKIRK, J., & WILLI, Y., «Enhancement of Farmland Biodiversity within Set-Aside Land», *Conservación Biológica*, 18(4), 2004, pp. 987-994.
- VOLLARO, M., «The impact of the Single Farm Payments on the expenditure on fertilizers and crop protection inputs: a comparative study of the Italian agriculture», *Food Economics*, 9, 2012, pp. 66-77.
- WWF, Birdlife, EEB., «Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States», noviembre de 2021.
- ZAKKAK, S., RADOVIC, A., NIKOLOV, S. C., SHUMKA, S., KAKALIS, L., & KATI, V., «Assessing the effect of agricultural land abandonment on bird communities in southern-eastern Europe», *Journal of Environmental Management*, n.º 164, 2015, pp. 171-179.

WRANZADI