



**Congreso Nacional del Medio Ambiente**  
Cumbre del Desarrollo Sostenible

## COMUNICACIÓN TÉCNICA

# La condicionalidad de las ayudas agrarias: un elemento clave para la integración entre agricultura y medio ambiente

Autor: [Celsa Peiteado](#)

Institución: [WWF/Adena](#)  
E-mail: [agricultura@wwf.es](mailto:agricultura@wwf.es)

Otros autores: [Ana Carricondo \(SEO/BirdLife\)](#)



## **RESUMEN:**

WWF/Adena y SEO/BirdLife, organizaciones internacionales para la conservación de la naturaleza, trabajan por una nueva política agraria común (PAC), en la que los objetivos ambientales de la Unión Europea sean entendidos como una oportunidad y no como un obstáculo. Para lograr esta integración entre agricultura y medio ambiente, una herramienta básica es la condicionalidad – buenas condiciones agrarias y medioambientales y requisitos legales de gestión que deben respetar los beneficiarios de las ayudas agrarias directas y de ciertas ayudas de desarrollo rural, los llamados pilares I y II respectivamente de la Política Agraria Comunitaria (PAC) WWF/Adena y SEO/BirdLife analizan en este documento los principales problemas y oportunidades en relación con el contenido y la aplicación de la condicionalidad, así como aquellos aspectos en los que se necesita mejorar o ampliar. El objetivo no es entorpecer la labor de agricultores y ganaderos sino lograr un cambio en la forma de gestionar las explotaciones, en la que agricultura y medio ambiente vayan de la mano, respetándose y beneficiándose mutuamente.



## 1. INTRODUCCIÓN

WWF/Adena y SEO/BirdLife consideran la condicionalidad de las ayudas agrarias - – buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM) y requisitos legales de gestión (RLG) que deben respetar los beneficios de las ayudas directas de la PAC y de ciertas ayudas de desarrollo rural- una herramienta imprescindible de cara a lograr la necesaria integración entre actividad agraria y medio ambiente, defendiendo firmemente su mantenimiento e, incluso, su extensión a otras ramas de la actividad económica en el medio rural.

La condicionalidad está regulada a nivel europeo<sup>1</sup> es desarrollada por los Estados Miembros<sup>2</sup> y, en el caso de España, ampliada por las Comunidades Autónomas. En la actualidad es objeto de debate en el marco del llamado “chequeo médico de la PAC”, planteando la Comisión, entre otras cosas, la necesidad de ampliarla en lo relativo a gestión de los recursos hídricos y los Estados miembros buscando su simplificación.

Si bien es oportuno simplificar la condicionalidad y buscar una homogeneización de su aplicación entre los distintos Estados miembros (y entre las diferentes comunidades autónomas, en el caso de nuestro país), es aún más necesario mejorar la definición y los mecanismos de control, así como la concienciación y formación de los agricultores y ganaderos al respecto.

No se considera en ningún caso justificada la propuesta que está actualmente sobre la mesa de eliminar alguno de los Requisitos Legales de Gestión relativos al medio ambiente contemplados en la actualidad. Más bien debería tenerse en cuenta su futura ampliación, incluyendo la Directiva Marco de Agua y la futura Directiva Marco de Suelo. Debe incluirse, así mismo, el uso legal de suelo y de agua como uno de los requisitos incuestionables dentro de la condicionalidad, evitando que productores que hacen un uso fraudulento de los recursos naturales, dañando a otros agricultores y al conjunto de la sociedad, se beneficien de ayudas de la Política Agraria Común (PAC).

En cuanto a las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales, deben establecerse requisitos mínimos a nivel europeo referentes a gestión de recursos hídricos y protección de la biodiversidad.

Por último, la Comisión debería estudiar la necesidad de crear un sistema propio de condicionalidad para otros sectores que se benefician enormemente de ayudas de desarrollo rural, como la agroindustria y los gestores forestales, cuya percepción no está sujeta a este tipo de condicionantes específicos.

Indudablemente, la introducción de la condicionalidad ha supuesto un primer paso en la búsqueda de la integración entre medio ambiente y agricultura, con el objetivo de corregir y evitar los impactos ambientales mayores. Permite, al menos en parte, legitimar las ayudas percibidos por los agricultores, aunque en ocasiones estas ayudas son desproporcionadas con respecto a los niveles de exigencia de las condiciones establecidas

---

<sup>1</sup> Reglamento 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común

<sup>2</sup> R.D. 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común



De hecho, el sistema propuesto en la actualidad resulta claramente insuficiente de cara a atajar algunos de los grandes problemas ambientales, como la pérdida de biodiversidad o la gestión inadecuada de los recursos hídricos, además de manifiestamente mejorable en temas como el control y la inspección.

Aprovechando el proceso de “chequeo médico de la PAC” y las propuestas presentadas por la Comisión al respecto el pasado 20 de mayo, SEO/BirdLife y WWF/Adena proponen una revisión de la condicionalidad que contemple desde la modificación de algunas BCAM potencialmente negativas para la biodiversidad hasta la ampliación de los RLG, o la mejora en los mecanismos de información, seguimiento y control.

## 2. BUENAS CONDICIONES AGRARIAS Y MEDIOAMBIENTALES

WWF/Adena y SEO/BirdLife consideran necesario **ampliar** y **mejorar** el apartado de Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales. En concreto, es necesario modificar algunos requisitos actuales e incluir otros adicionales a nivel europeo o al menos a nivel nacional. Como mínimo:

- *Mantenimiento de pastos permanentes*: Dado el alto valor ambiental y ecológico de los pastizales, especialmente en las zonas bajas de la franja atlántico-cantábrica, debe garantizarse su protección no sólo frente a su roturación para implantación de cultivos agrícolas (que podrían ser puntualmente beneficiosos si generan una mayor complejidad estructural del paisaje, como pequeñas parcelas de huertos), si no también frente a otras amenazas mayores como la creciente plantación de especies forestales de crecimiento rápido y los desarrollos urbanísticos dispersos. Por tanto, en el ámbito de la condicionalidad, debería restringirse además el acceso de las superficies de pastos permanentes a las medidas de forestación de tierras agrarias, incluyendo criterios de prioridad para la conservación de los pastos de mayor valor natural, previamente identificados (la actual obligación de mantener un 10% de pastos no garantiza la conservación de los más valiosos).
- *Biodiversidad y paisaje*: Se debería definir una lista de los elementos estructurales mínimos (ampliable por los Estados Miembros) que deben ser mantenidos, entre ellos: setos vivos en márgenes y linderos de parcelas; sotos fluviales y zonas húmedas; arbolado disperso no productivo; y parches de vegetación natural. La recuperación de estos elementos paisajísticos-estructurales de este tipo o la creación de nuevos iría cubierta por ayudas de desarrollo rural. Algo especialmente importante tras la eliminación definitiva del barbecho de retirada o set-aside sería el establecimiento de un porcentaje mínimo de la superficie de la explotación no cultivado, dedicado a la conservación de biodiversidad, donde entraría la superficie ocupadas por los citados elementos.
- *Rotación de cultivos*: deben establecerse a nivel nacional requisitos mínimos referentes a la rotación de cultivos, que a su vez serían desarrollados por las Comunidades Autónomas en sus normativas regionales de acuerdo con las especificidades propias de su territorio. Estos requisitos mínimos son básicos para poder definir compromisos clave más específicos y dirigidos en medidas sobre extensificación de la producción, de gran importancia ambiental.
- *Gestión de recursos hídricos*: Debe incluirse el cumplimiento del régimen de explotación en acuíferos sobreexplotados; empleo del sistema de riego más apropiado en función del tipo de cultivo (por ejemplo, estableciendo la obligatoriedad de riego por



goteo para cultivos leñosos en zonas alejadas de cursos de los ríos); creación de zonas de cultivo o vegetación natural tampón para evitar la deriva de agroquímicos y frenar la erosión, y que adicionalmente actuarían como corredores ecológicos para la dispersión de especies (requisito relacionado con el porcentaje mínimo no cultivado, propuesto anteriormente). También vinculado a los requisitos para mantenimiento del suelo, debería adecuarse la intensidad del riego (cantidad y frecuencia), para evitar procesos de salinización.

- *Gestión de insumos*: Realización de un balance de nutrientes para establecimiento de la fertilización; implantación de límites a la toxicología y la aplicación de los productos fitosanitarios.

Pero la condicionalidad, aparte de contener carencias graves en los temas antes señalados (gestión de recursos hídricos o biodiversidad) contiene compromisos que pueden incluso ser perjudiciales para la conservación de la naturaleza. Es necesario **eliminar o modificar** estos **requisitos** innecesarios, **que pueden tener impactos negativos** sobre el medio ambiente y gravan los costes a los agricultores. Sería el caso de aquellos requisitos actuales destinados a la gestión de la vegetación espontánea, como la “Prevención de la invasión de la vegetación espontánea no deseada en los terrenos de cultivo” o “la eliminación de malas hierbas y de vegetación invasora arbustiva y arbórea, mediante cuantas técnicas sean precisas en los barbechos y las tierras no cultivadas”. Estas obligaciones, de cuestionable utilidad general, a falta de mayor definición pueden dar lugar a tratamientos químicos o mecánicos en períodos críticos para la fauna, causando por ejemplo la destrucción de nidos, además de aumentar la erosión y contaminación de las aguas. Por lo tanto, deben adecuarse dichos compromisos incluyendo:

- La prohibición, como norma general, de aplicar herbicidas o labrar las superficies no cultivadas en ciertas épocas en las que se prevé mayor impacto de erosión, permitiendo el uso de métodos mecánicos de bajo impacto (como siegas o incluso pastoreo), si se demuestran los beneficios ambientales o la necesidad agronómica, pero siempre fuera de la época de reproducción de las especies presentes en la zona.
- En tierras de barbecho o cultivadas en fase de paro vegetativo, priorizar el uso de métodos mecánicos sobre químicos (en cualquier caso, con herbicidas de bajas toxicidad y residualidad), restringir los tratamientos a la mínima frecuencia, y siempre fuera de la época de cría, preferentemente con posterioridad a la misma para garantizar la disponibilidad de recursos a la fauna.

### 3. REQUISITOS LEGALES DE GESTIÓN

En este apartado, WWF/Adena y SEO/BirdLife abogan por la creación de **directrices vinculantes o guías para la aplicación de las directivas de carácter ambiental**, ya que en ocasiones, no están definidas claramente las prácticas que deben realizar los agricultores y ganaderos, o lo que dichas directivas suponen en la gestión diaria de su explotación. Esto es especialmente importante en aquellas zonas Natura 2000 para las que ni siquiera existen planes de gestión y, en un futuro próximo, en aquellas zonas clave para la consecución de los objetivos de la Directiva Marco de Agua.



Sería pertinente, por tanto, que la Comisión elaborara una serie de guías explicando exactamente qué tipo de normas deberían definir las autoridades ambientales de los diversos Estados Miembros, detallando, por ejemplo, la necesidad de incluir períodos en los que no deben realizarse cierto tipo de labores por causar impactos irreversibles sobre las aves<sup>3</sup>. El Estado Miembro debería a su vez asegurarse de que los interesados son informados de dichos requisitos, facilitándoles toda la información necesaria al respecto.

Puesto que los RLG derivan de normativa vigente con incidencia directa en el medio agrario y, consecuentemente, son de obligado cumplimiento, no tiene cabida la propuesta de reducción de los mismos en el ámbito de la condicionalidad (aunque sería aceptable la eliminación de algunos elementos concretos que no tienen relación directa con la gestión agraria, como por ejemplo los relativos a la legislación cinegética). Más bien, se debe prever su ampliación, incluyendo la Directiva Marco de Agua y, en un futuro, la Directiva Marco de Suelo. Si bien deben incluirse guías claras para las prácticas obligatorias, así como ayudas de adaptación (algo ya contemplado en el último Reglamento de ayudas al desarrollo rural 1698/2005) y una suficiente flexibilidad, la condicionalidad se muestra como el mejor mecanismo para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y objetivos por parte del sector agrario (sector clave en muchas zonas de alto valor natural), en particular si se tiene en cuenta que las directivas ambientales no llevan por el momento presupuesto asociado.

#### 4. MECANISMOS DE CONTROL

El actual sistema de control de la condicionalidad tiene un alcance muy limitado y un enfoque encorsetado. En muchas ocasiones los controles en campo se llevan a cabo en épocas en las que no se puede percibir el cumplimiento de las BCAM, en especial en aquellos compromisos referentes a la biodiversidad. Aunque debe procurarse la optimización de recursos, también ha de garantizarse un buen mecanismo de control, incluso si ello implica una segunda visita a las parcelas seleccionadas en fechas más adecuadas o ante la detección de riesgo de incumplimiento en la primera.

Con el mismo objetivo, deberían incluirse **criterios de control específicos** para los compromisos ambientales tanto en el análisis de riesgos previo para selección de la muestra, como en las guías de control de los inspectores de campo. En este sentido, sería necesario ampliar los recursos personales y económicos destinados a los controles sobre el terreno y su preparación en aspectos ambientales. Frecuentemente, la formación de los inspectores limita su capacidad para detectar o identificar fallos en el cumplimiento en aspectos ambientales de importancia. En otros casos –por ejemplo para excesos en el uso de plaguicidas o fertilizantes- sólo pueden detectarse mediante análisis de suelo o aguas, métodos con mayores costes, que suelen quedar descartados por falta de recursos y se sustituyen por un poco fiable control de facturas.

Por último, las **nuevas tecnologías** ofrecen nuevas oportunidades y habría que optimizar la utilización de las herramientas **SIG** y de teledetección para el control de determinados requisitos, como el mantenimiento de los pastos o la conservación de los elementos naturales como setos o arbolado disperso.

---

<sup>3</sup> Ya se han elaborado buenas propuestas relativas a España para mejora de los elementos a controlar en relación con la Directiva Aves, habiendo realizado SEO/BirdLife una de ellas



## 5. SISTEMA DE PENALIZACIÓN

En el sistema actual, las penalizaciones por incumplimiento de la condicionalidad ambiental son mínimas. Al igual que ante el incumplimiento de otras normas, como las de identificación animal donde se obliga a la corrección de la situación, las infracciones que conllevan impactos ambientales deben ir seguidas del requerimiento inmediato de la **restitución de los daños inflingidos** (por ejemplo, ante la roturación de pastos permanentes de alto valor ambiental, debe exigirse su recuperación en todos los casos posibles, y no sólo cuando se supere la disminución máxima permitida a nivel europeo). En el caso en que el daño sea irreparable, la penalización sobre el pago único debe a su vez mantenerse en el tiempo (como resultado de aplicar los criterios de gravedad y persistencia, establecidos por la Comisión).

En gran medida, los fallos del sistema de penalización derivan de la ambigüedad de los parámetros a utilizar para valorar la infracción. Conceptos como la gravedad o la intencionalidad permiten muy diferentes interpretaciones, y ante la complejidad del proceso administrativo sancionador, se tiende a determinar incumplimientos menores por negligencia que no requieren reducción de la ayuda, o a reducciones mínimas que finalmente no resultan disuasorias. Para evitar esto, sería conveniente **definir más detalladamente los criterios de valoración** de los incumplimientos, por un lado, y aumentar el porcentaje mínimo de reducción de la ayuda al 5% (con lo que se abarcarían las ayudas desde 2.000 euros anuales, teniendo en cuenta el nuevo mínimo establecido en 100 € para la aplicación de la reducción en la ayuda).

## 6. EVALUACIÓN Y MEJORA CONTINUA

El nuevo concepto de “**evaluación continua**” promovido por la Comisión en relación con el seguimiento de los programas operativos y de desarrollo rural, debe aplicarse también al sistema de condicionalidad, de manera que se procure su mejora mediante las modificaciones oportunas en función de la evolución de los resultados. Es decir, mediante el establecimiento de unos objetivos mínimos y claros de la condicionalidad en cada país que en caso de no cumplirse en el periodo daría lugar a reembolsos de fondos comunitarios. La puesta en marcha de un sistema de informes anuales de resultados, contrastados frente a unos objetivos previamente establecidos o unos indicadores clave, tanto de evolución de los factores que se pretenden controlar o corregir mediante los RLG o las BCAM, como de niveles de cumplimiento, podría ser una buena opción de seguimiento del funcionamiento de la condicionalidad. Estos resultados directos, deberían complementarse con análisis de los ámbitos más conflictivos, para determinar los cambios necesarios a introducir, ya sea en los requisitos en sí mismos, o en su aplicación o control. Igualmente, debe flexibilizarse el mecanismo de modificación del sistema, para permitir una actualización ágil de los RLG o las BCAM según se desarrollen nuevas normas, aparezcan nuevos ámbitos sobre los que se necesite actuar o se obtenga un mayor conocimiento de un aspecto determinado.

## 7. INFORMACIÓN, FORMACIÓN Y ASESORAMIENTO

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, algunos requisitos incluidos en la condicionalidad -especialmente en el ámbito de la normativa y las buenas condiciones



ambientales- son poco claros y comprensibles, resultando en incumplimientos más por desconocimiento que intencionados. Por tanto, la Administración debe procurar **información clara, completa y adecuada** a los interesados en relación con qué prácticas concretas deben o no deben realizar para cumplir con la normativa ambiental que en su caso les afecte y cómo aplicar en su explotación las buenas prácticas ambientales.

Existen, además, evidentes deficiencias en cuanto a la **difusión** de la condicionalidad y sus obligaciones, algo que previsiblemente puede ser mejorado en el actual periodo de programación de ayudas al desarrollo rural, donde se contempla precisamente el apoyo a la utilización de los sistemas de asesoramiento para estas cuestiones, aunque las instituciones públicas no deben delegar completamente esta función en la iniciativa de los agricultores. El objetivo principal debe ser el cumplimiento de los requisitos, procurando la menor necesidad de sanciones, por lo que debe incrementarse el esfuerzo en formación y concienciación de agricultores y ganaderos sobre qué es la condicionalidad, cómo cumplir con la misma y los beneficios sociales y ambientales que conlleva.

## 8. ALCANCE DE LA CONDICIONALIDAD

En la actualidad sólo agricultores y ganaderos perceptores del Pago Único o de determinadas ayudas del segundo eje del FEADER están sujetos a la condicionalidad. Mientras que importantes subvenciones, como las destinadas a gestión de recursos hídricos o modernización de explotaciones, que pueden tener graves impactos sobre el medio, no están sujetas explícitamente al cumplimiento de tales requisitos.

WWF/Adena y SEO/BirdLife proponen **extender la aplicación de la condicionalidad** al menos a los perceptores de ayudas del eje 1 del Reglamento y las destinadas a explotaciones forestales, incluidas en el eje 2 del Reglamento 1698/2005<sup>4</sup>, así como a los beneficiarios de otras ayudas importantes, con cargo a Organizaciones Comunes de Mercado, como las de reestructuración del viñedo. También sería adecuado diseñar y aplicar un esquema de condicionalidad apropiado para las industrias agrarias, que junto con el medio forestal, acaparan gran parte del presupuesto de los programas de desarrollo rural para el período 2007 - 2013.

De esta manera, la Comisión debería diseñar tres esquemas de condicionalidad: la destinada a agricultores y ganaderos, la aplicable a explotaciones forestales y la exigible a aquellas industrias agrarias beneficiarias de fondos de la PAC. En el caso del medio forestal, un adecuado diseño de condicionalidad puede a su vez facilitar posteriormente la aplicación de medidas “foresto ambientales” o la adopción de esquemas de certificación como el Forest Stewardship Council (FSC), que permiten mejorar la gestión ambiental en estas explotaciones, a la par que aumentar el valor añadido de sus producciones. Para la agroindustria, los requisitos podrían ir desde la obligatoriedad de emplear un cierto porcentaje de energías renovables, hasta medidas para reducción de emisiones y vertidos, o para la disminución del uso del agua.

---

<sup>4</sup> Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)





## **9. CONCLUSIONES**

La condicionalidad se presenta como una herramienta clave para avanzar en la integración de los aspectos ambientales en una política cuestionada en los últimos años por sus impactos sobre el medio, la Política Agraria Común.

En la búsqueda de un cambio en esta política, que permita llegar a nuevo modelo basado en pagos por bienes y servicios a la sociedad, la condicionalidad supone el primer paso. Fijar las prácticas y los requisitos legales que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas, establecer mecanismos de difusión, asesoramiento, control y seguimiento, así como en última instancia un sistema adecuado de penalizaciones, y extender la condicionalidad a otros sectores grandes perceptores de fondos agrarios – como el forestal o el de la agroindustria- son los siguientes pasos a dar.

SEO/BirdLife y WWF/Adena presentan sus propuestas para mejorar la condicionalidad, para que se establezcan de manera apropiada los mínimos a partir de los cuales se pueda recibir ayudas, y lograr un verdadero cambio en la forma de gestionar las explotaciones.