

**ANÁLISIS DEL MECANISMO DE PAGOS POR SERVICIOS  
AMBIENTALES DESDE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN<sup>1</sup>**

**ANALYSIS OF THE MECHANISM OF PAYMENTS FOR  
ENVIRONMENTAL SERVICES FROM THE COMMON AGRICULTURAL  
POLICY)**

Sara GARCÍA GARCÍA  
*Universidad de Valladolid*

**Resumen:** La Política Agrícola Común ya no es solo un mecanismo de apoyo y mejora del sector agrícola europeo sino un medio de protección importante del medio ambiente. A través de un sistema de condicionalidad implantado en 2003, se incorporan a la PAC normas básicas en materia de medio ambiente, cambio climático, buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra, salud pública, sanidad animal, fitosanidad y bienestar animal. El servicio ambiental, como elemento ambiental protegido por el ordenamiento, se convierte en una figura clave de este sistema, conectada con la PAC a través del mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales.

**Palabras clave:** medio ambiente; PAC (Política Agrícola Común); servicios ambientales; PSA (Pagos por Servicios Ambientales)

**Abstract:** The Common Agricultural Policy is no longer just a mechanism of support and improvement of the European agricultural sector but an important protection system of the environment. A cross-compliance system incorporates in the CAP basic standards concerning the environment, climate change, good agricultural and environmental condition of land, public health, animal health, plant health and animal welfare. The environmental service, as an environmental element protected by regulation, becomes a key figure in this system, imbricated in the PAC through the mechanism of Payments for Environmental Services.

**Key words:** environment; CAP (Common Agricultural Policy); environmental services; PES (Payment for Ecosystem Services)

**Sumario:** 1. LA PRESENCIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA: 1.1. Evolución del componente ambiental en los pagos de la PAC. 1.2. El sistema de la eco-condicionalidad y el pago verde en la PAC. 2. LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES: 2.1. Concepto y descripción más esencial de servicio ambiental. 2.2. Los denominados Pagos por Servicios Ambientales. 3. EL GREENING Y LA ECO-CONDICIONALIDAD DE LA PAC COMO UN PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES. EN ESPECIAL, LA FIGURA DE LAS SUPERFICIES DE INTERÉS ECOLÓGICO. 4. CONCLUSIONES

---

<sup>1</sup> Comunicación elaborada con motivo del II Congreso de Jóvenes Investigadores sobre la Unión Europea, celebrado en Valladolid los días 3 y 4 de octubre de 2019; un evento donde compartir y enriquecer años de investigación.

## 1. LA PRESENCIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Por mandato de los propios Tratados constitutivos y sobre la base de los principios de unidad de mercado, solidaridad financiera y de preferencia comunitaria, se diseña la Política Agrícola Común como un mecanismo de apoyo y mejora del sector agrícola europeo. La PAC, desde sus inicios, se instrumenta a través de dos grandes líneas de actuación: por un lado, una política de mercados ejecutada a través de una regulación común del mercado agrícola; y por otro, una cada vez más importante política socio-estructural, desde la que se irán incluyendo materias de muy distinto calado.<sup>2</sup>

En un principio, los esfuerzos se centraron en el desarrollo de la primera línea, más económica, con medidas tendentes al aseguramiento de la disponibilidad de alimentos a precios razonables en el interior de la Comunidad, la estabilización de los mercados y el mantenimiento de un nivel de vida justo para los agricultores; sin embargo, desde 1992 el carácter de la PAC cambió, fomentándose enormemente su dimensión social, momento en que surgieron las denominadas *medidas de acompañamiento*, donde la atención al cuidado del medio ambiente se convierte en una característica más de la política común.<sup>3</sup>

### 1.1. Evolución del componente ambiental en los pagos de la PAC

Si algo caracteriza a la Política Agrícola Común es que está en constante cambio; en sus ya más de sesenta años de historia se ha transformado por completo, empezando por ser creada para atajar el problema de la escasez alimentaria generada por la Segunda Guerra Mundial, pasando por el establecimiento de unas ayudas directas a la renta del agricultor, un importante control de precios o el establecimiento de la política de desarrollo rural como segundo pilar de la PAC.<sup>4</sup>

De todas ellas, han sido tres las reformas más importantes realizadas sobre la PAC, concretamente, las que tuvieron lugar en los años 1992, 2003 y 2013.

La reforma de 1992 introdujo el primer gran cambio de la Política Agrícola Común: el objetivo económico de la misma deja de ser garantizar la producción para pasar a centrarse en la mejora de la competitividad de la producción agrícola de la Unión a nivel mundial y para ello, se aplica una reducción progresiva de los

---

<sup>2</sup> Cfr. Massot Martí, A. “El principio de preferencia comunitaria y la Política Agrícola Común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica” en *Revista de Instituciones Europeas* (1996) Vol. 23, n° 3. Páginas 731 a 778.

<sup>3</sup> Cfr. Von Meyer, H. “Agricultura, medio ambiente y la PAC. Problemas y perspectivas” en *Revista española de economía agraria* (1996) n° 176 – 177. Páginas 193 a 214.

<sup>4</sup> Cfr. Setién, M.L. et Santibáñez, R. (Eds.) (2004) *Las necesidades de formación del Tercer Sector: su medición y programación desde la perspectiva europea*. Bilbao: Universidad de Deusto. Páginas 409 y siguientes.

precios de apoyo para los principales productos agrícolas (como los cereales o la carne de vacuno); ahora bien, «con objeto de evitar una caída proporcional de la renta de los agricultores», se creó un sistema de *pagos directos* por hectárea o cabeza de ganado que, basados en los niveles históricos de producción, sustituye el apoyo vía precios anterior.<sup>5</sup> También es esta la reforma en la que la parte más social empieza a crecer en importancia.

En 2003 empieza a entremezclarse lo económico con lo social, especialmente medioambiental; de este modo, con esta reforma se instauró un régimen de *pago único*, en el que el pago íntegro de las ayudas directas se subordinó al respeto de una serie de normas relativas al uso de la tierra, a la producción y sobre la actividad agraria. Con esas normas, la Unión pretendía integrar en las organizaciones comunes de mercados requisitos básicos en materia ambiental, en general; de esta manera, de no cumplirse con los requisitos básicos, los Estados miembros debían retirar total o parcialmente las ayudas directas, con arreglo a criterios (proporcionados, objetivos y progresivos), sin perjuicio de las posibles sanciones derivables de dicho incumplimiento.<sup>6</sup> Surge así entonces la idea de la *condicionalidad* en la PAC.<sup>7</sup>

La última gran reforma de sistema en la Política Agrícola Común, aprobada en 2013 y en vigor desde 2015, refuerza el mecanismo de la eco-condicionalidad anterior e introduce un nuevo instrumento en el sistema de pagos directos del primer pilar basado en el cuidado ambiental: el denominado *pago verde* o *greening*. Por lo tanto, el cuidado al medio ambiente ya es parte protagonista de las dos ramas de la PAC: la económica y la social.

El principal objetivo en esta reforma del año 2013 fue promover la sostenibilidad ambiental de las explotaciones agrarias europeas a través de un nuevo pago que «remunera a los agricultores por realizar tres prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente: diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y superficies de interés ecológico».<sup>8</sup>

De esta manera, en la actualidad, nos encontramos con el pago de la PAC distribuido en diferentes tramos u objetivos, empezando por un tramo dedicado al apoyo básico a la estabilidad de la renta del agricultor consistente en un pago anual, obligatorio y uniforme por hectárea; un pago, que representa aproximadamente el 70% de la ayuda a percibir y cuyo cobro íntegro estará condicionado, especialmente, al respeto de las buenas prácticas ambientales.

Por otro lado, habrá un segundo tramo del pago, equivalente al 30% de la parte nacional de ayudas, conformado por ayudas directas obligatorias en favor de

---

<sup>5</sup> Comisión Europea (2017) *La PAC en detalle: pagos directos a los agricultores en el periodo 2015-2020*. Bruselas: Oficina de Publicaciones.

<sup>6</sup> Vid. Considerandos del Reglamento (CE) 1782/2003.

<sup>7</sup> Cfr. Cejudo García, E. et Maroto Martos, J.C. “La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural” en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (2010) Vol. XIV nº 318.

<sup>8</sup> Martínez, P., Castaño, J. et Blanco, M. “Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde” en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (2017) nº 248. Páginas 15 a 37.

los bienes públicos ambientales que percibirán las explotaciones que se comprometan a efectuar determinadas prácticas agrícolas beneficiosas para los suelos, más allá de la eco-condicionalidad.<sup>9</sup>

## 1.2. El sistema de la eco-condicionalidad y el *pago verde* en la PAC

Como hemos avanzado, aunque con anterioridad la Unión Europea había incluido dentro de los requisitos de su Política Agrícola el cuidado al medio ambiente, fundamentalmente a través de la obligación de aplicar buenas prácticas ambientales, fue en 2003 cuando apareció el concepto de *condicionalidad*. Con este sistema, fundamentalmente se estableció que todo agricultor o ganadero que recibía pagos directos de la Unión a través de la PAC, debía cumplir una serie de requisitos generales sobre aspectos ambientales para poder recibir la totalidad de la ayuda asignada.<sup>10</sup>

De esta forma, el régimen del pago único antes expuesto llevaba ahora consigo unas partes de dicho pago condicionadas, concretamente a dos criterios: nos encontramos con la posibilidad de obtener un pago ambiental, «para los agricultores que apliquen prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente y otro pago suplementario para los jóvenes agricultores»; el pago ambiental es un pago relacionado obligatorio para los Estados miembros (lo cual, por cierto, en un principio no fue bien acogido por todos) cuya dotación económica es generosa (aproximadamente el 30% del total), lo que a la postre supone en torno al 50% de las percepciones.<sup>11</sup>

Es decir, en virtud del sistema de condicionalidad, los Estados miembros no podrán transferir la totalidad de las ayudas promovidas por la PAC a los profesionales que incumplan las obligaciones impuestas en materia ambiental, fundamentalmente, y de salud pública; es una suerte de sanción por incumplimiento de las condiciones ambientales por parte de los agricultores y ganaderos.<sup>12</sup>

La ayuda pública que representa la PAC se convierte, por tanto, en un mecanismo de fomento de la protección y mejora del medio ambiente; el Estado miembro, a través de esta condicionalidad que plantea la Unión Europea, no sólo subvenciona, sino también ordena, dirige, en materia ambiental la actividad agrícola y ganadera.

<sup>9</sup> Massot Martí, A. “Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso” en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (2012) nº 232. Páginas 13 a 67.

<sup>10</sup> Vid. Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) 2019/93, (CE) 1452/2001, (CE) 1453/2001, (CE) 1454/2001, (CE) 1868/94, (CE) 1251/1999, (CE) 1254/1999, (CE) 1673/2000, (CEE) 2358/71 y (CE) 2529/2001.

<sup>11</sup> Cfr. Amat Llombart, P. et Muñoz Espada (Eds.) (2015) *La nueva PAC 2014-2020. Un enfoque desde el derecho agrario*. Valencia: Universitat Politècnica de València. Página 64.

<sup>12</sup> Vid. Artículo 91 del Reglamento (UE) 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.

Por su parte, el pago verde o *greening* creado en 2013, supone «la introducción por primera vez en la historia de un pago agroambiental dentro del sistema de pagos del primer pilar de la PAC», cuyo fundamento radica en la idea de compensar a los agricultores por respetar tres prácticas medioambientales: diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos permanentes y de superficies de interés ecológico.<sup>13</sup>

El *greening* no ha sido un pago bien recibido, ni siquiera en el propio seno de la Unión: analizando su creación, se puede constatar una fuerte controversia entre Consejo y Parlamento Europeo, pues parece sus detractores es un pago en el primer pilar que se superpone a la exitosa condicionalidad del segundo, pudiendo llegar a desnaturalizarla, en un momento además en que la búsqueda de una mayor legitimidad para la PAC se encuentra en el centro de todo análisis.<sup>14</sup>

Más allá de debates y controversias, el pago verde es una realidad, importante desde el punto de vista cuantitativo, (por el porcentaje de la ayuda que representa) y cualitativo, por su aporte a la protección de la naturaleza.

A día de hoy, esta ordenación de la protección al medio ambiente a través de la condicionalidad de las ayudas de la PAC y del pago verde, se encuentra influida por las novedades acaecidas en el ámbito estricto del Derecho Ambiental, en general. Esas novedades las protagoniza el nuevo concepto de *servicio ambiental*, reconocido ya y protegido por normativa, tanto comunitaria como interna, como uno de los elementos del medio ambiente, junto al recurso natural.

## 2. LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES

### 2.1. Concepto y descripción más esencial de servicio ambiental

Procedente de la doctrina económica más especializada, surge a nivel global la idea que defiende que la noción de medio ambiente supera la de recursos naturales.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Martínez, P., Castaño, J. et Blanco, M. “*Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde*” Op. Cit. Páginas 18 y 19. Siguiendo este mismo texto, se pueden definir las tres técnicas del siguiente modo: la diversificación de cultivos se aplicará a «las explotaciones que dispongan entre 10 ha y 30 ha de tierras de cultivo deben contar con al menos dos cultivos diferentes, sin que el principal supere el 75% de la superficie. Las explotaciones que dispongan de más de 30 ha, en cambio, deben contar con al menos tres cultivos, ocupando el cultivo principal menos del 75% de la superficie de la explotación, y los dos cultivos principales menos 95% de la misma»; por su parte, el mantenimiento de pastos permanentes hace referencia a pastos «designados como medioambientalmente sensibles no se podrán convertir a otros usos, siendo las labores en estos pastos limitadas a las necesarias para su mantenimiento»; finalmente, sobre las superficies de interés ecológico puede ofrecerse un análisis más exhaustivo en la siguiente parte de la comunicación, como un mecanismo de pago por servicios ambientales reconocido como tal por la propia Unión Europea.

<sup>14</sup> Massot Martí, A. “*Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso*” Op. Cit. Páginas 36 y 37.

<sup>15</sup> Vid. García Ureta, A. (1999) *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. Oñati: IVAP. Página 40.

Bajo esta tesis se percibe nuestro entorno como un conjunto de relaciones entre recursos naturales que genera externalidades relevantes con efectos útiles o necesarios, tanto para la propia naturaleza como, por supuesto, para el ser humano.<sup>16</sup>

Esas externalidades o efectos útiles y necesarios es lo que, una vez que ha sido reconocido y asumido por el Derecho, identificamos bajo el concepto de *servicio ambiental*.

Jurídicamente, ha sido la Directiva 2004/35 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, el primer gran texto legislativo vinculante que ha reconocido protección a la figura del servicio ambiental,<sup>17</sup> y a la que define como «las funciones que desempeña un recurso natural en beneficio de otro recurso natural o del público».<sup>18</sup>

La Unión Europea se erige así como la plataforma que ha servido para que la noción de servicio ambiental aterrice en los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros y también llegue a aquellos en los que, aun fuera de ella, la Unión representa un gran referente.

Para desarrollar desde un punto de vista jurídico la figura del servicio, desde la Unión primero y en los Estados miembros después, se toma como referencia un exhaustivo estudio elaborado por la ONU sobre estas externalidades positivas de la naturaleza que identificamos como servicios ambientales: la conocida como *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*.<sup>19</sup>

Conforme a este análisis, podemos hablar de cuatro tipos de servicios ambientales, cada uno con una finalidad específica y, dentro de cada tipo, ofrecer una lista ejemplificativa de servicios específicos, para así favorecer su comprensión.

La clasificación distingue entre servicios *de base*, servicios *de aprovisionamiento*, servicios *de regulación* y servicios *culturales*. La finalidad que inspira cada una de las categorías queda expresada de forma muy somera pero clara del siguiente modo: los servicios de base serían aquellos «necesarios para la producción de los demás servicios de los ecosistemas»; los servicios de aprovisionamiento consisten en los «productos que se obtienen de los ecosistemas»; los servicios de regulación harían referencia a aquellos «beneficios que se obtienen de la regulación de los procesos de los ecosistemas»; y, finalmente, los servicios culturales son los que entiende el Real Decreto como los «beneficios intangibles que se obtienen de los ecosistemas».<sup>20</sup>

<sup>16</sup> El concepto de externalidad es definido por la Real Academia de la Lengua Española como «perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades».

<sup>17</sup> Vid. Concepto de *daño* como «el cambio adverso mensurable de un recurso natural o el perjuicio mensurable a un servicio de recursos naturales, tanto si se producen directa como indirectamente», recogido por su artículo 2.2.

<sup>18</sup> Vid. Apartado 13 del artículo 2 de la Directiva 2004/35.

<sup>19</sup> Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and human well-being: current state and trends: Vol.I*. Washington D.C.: Island Press.

<sup>20</sup> Vid. Anexo I del Real Decreto 2090/2008.

De este modo, los servicios ambientales resultan ser el reconocimiento expreso de las funciones que cumple la naturaleza y, por lo tanto, un vehículo adecuado para protegerlas.

El profesor López Ramón hablaba ya en la década de los 80 de tres funciones de la naturaleza: la función de conservación, de goce público y socioeconómica,<sup>21</sup> y Martín Mateo, quien con base en la Estrategia Forestal Española, distribuía en su momento también en tres las funciones del bosque y, por ende, de la Naturaleza en general: «ecológicas, sociales y económicas».<sup>22</sup>

De este modo, no se está sino reconociendo expresamente y dando respaldo jurídico a esas funciones y a la necesidad de protegerlas; es el riesgo de perder los beneficios que obtenemos del medio ambiente la razón de ser del Derecho ambiental. Todo queda jurídicamente plasmado en los servicios ambientales los cuales, a través de su cuádruple tipología (servicios de base, de aprovisionamiento o abastecimiento, de regulación y culturales), abarcan la triple función de la Naturaleza, sobre la base del enfoque integral del medio ambiente: ecológica (servicios de base, servicios de regulación), económica (servicios de abastecimientos, servicios de regulación) y social (servicios de abastecimiento, de regulación y culturales).

## 2.2. Los denominados Pagos por Servicios Ambientales

Se denomina *Pagos por Servicios Ambientales* a los nuevos mecanismos de orientación o fomento de la conservación de la naturaleza, basados en los servicios ambientales.

Estos mecanismos especiales de fomento de conservación de la naturaleza son uno de los principales modelos de aplicación de la figura del servicio ambiental en la actualidad; y es que los sistemas de Pago por Servicios Ambientales son instrumentos o políticas diseñados para, a través de la aplicación de técnicas de mercado, conservar los recursos naturales basados en los servicios ambientales: se trata de mecanismos con los que, a través de incentivos económicos, se pretende alentar al propietario o gestor de una tierra a introducir en sus planes el cuidado de los valores naturales.<sup>23</sup>

Se presentan como una transferencia de recursos entre actores sociales con el objetivo de crear incentivos para la alineación entre las decisiones individuales o

---

<sup>21</sup> Cfr. López Ramón, F. (1980) *La Conservación de la Naturaleza: Los Espacios Naturales Protegidos*. Zaragoza: Publicaciones del Real Colegio de España. Página 97.

<sup>22</sup> Martín Mateo, R. "Los servicios ambientales del monte" en *Revista de Estudios de la Administración Local*, n° 288 (2002) páginas 57 a 78. Vid. Página 61.

<sup>23</sup> Rodríguez de Francisco, J.C. et Boelens, R. "Payment for Environmental Services: mobilising an epistemic community to construct dominant policy" en *Environmental Politics* (2015) Vol. 24, n°3. Páginas 481 a 500. Cfr. páginas 481 y 482.

colectivas sobre el uso de la tierra con los intereses sociales sobre el manejo de recursos naturales.<sup>24</sup>

Desde la doctrina española se entiende el mecanismo de pagos por servicios como una compensación por servicios *prestados* a través de la actividad agrícola;<sup>25</sup> de tal modo que la guarda o promoción de servicios ambientales tales como la polinización o la regulación del ciclo hidrológico, «constituyen beneficios indirectos, no valorados en el mercado, -son intangibles- y que la sociedad obtiene de los ecosistemas». Será oportuno y preciso, entonces que, en beneficio de la humanidad, se valoren estos servicios y se proceda a su pago, «lo cual requiere implementar una específica legislación y las instituciones precisas para que resulte un mecanismo eficaz y eficiente. Se paga a quienes, desarrollando una actividad agraria, están garantizando la conservación y restauración de los ecosistemas, incentivándoles para que conserven la biodiversidad a la vez que realizan la correspondiente actividad agraria».<sup>26</sup>

Existe acuerdo en entender que esta forma de fomento de la conservación de la naturaleza procede de una reinterpretación del principio general *quien contamina paga*.<sup>27</sup>

Ambos, tanto el principio como la figura del servicio, tienen su origen en la economía; de hecho, hay autores que van más allá y toman como referencia una tesis propia de la ciencia económica que sirve de fundamento al principio quien contamina, paga: el denominado *Teorema de Coase*.<sup>28</sup>

Este teorema ha sido la clave en el diseño del tratamiento jurídico ofrecido desde el Derecho Ambiental actual, a través del cual se imputarán los costes de la prevención o reparación de un daño ambiental a quien lo cause, en lugar de que dichos gastos los asuma la sociedad mediante fondos públicos.<sup>29</sup>

Pues bien, bajo una reinterpretación de los postulados tradicionales, y por la influencia de la nueva figura del servicio ambiental, existe un sector doctrinal a

<sup>24</sup> Moreno Inocencio, A. “Pagos por servicios ambientales: propuestas financieras y tributarias para su implantación en España” en *Crónica Tributaria* (2017) n° 163. Páginas 147 a 168. Vid. página 149.

<sup>25</sup> Entendiéndose esa *prestación* del servicio no al estilo tradicional, de generación o producción de un servicio, sino como una guarda, un apoyo, fomento o un cuidado de los servicios ambientales que presta la naturaleza, pues esa es una de sus características definitorias, como hemos visto: son las funciones desempeñadas por los recursos naturales, no generados por el ser humano.

<sup>26</sup> Cfr. Lozano Cutanda, B. et Rábade Blanco, J.M. “El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales” en Sanz Larruga, F.J., García Pérez, M. Et Pernas García, J.J. (Dir.) (2013) *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*. Madrid: INAP. Páginas 337 a 358. Páginas 846 y 847.

<sup>27</sup> Hecken, G. V., Bastiaensen, J. et Huybrechts, F. “Hacia un enfoque institucional de los Pagos por Servicios Ambientales: perspectivas sobre la oferta y la demanda de servicios ambientales a partir de dos estudios de caso en la frontera agrícola nicaragüense” en *Encuentro* (2012) n° 92. Páginas 29 a 52. Vid. páginas 31 y siguientes.

<sup>28</sup> La doctrina es unánime al entender el enlace entre el principio quien contamina paga y el Teorema de Coase, como ejemplo V. Toledo Jáudenes, J. “El principio «quien contamina, paga» y el canon de vertidos” en *Revista de Administración Pública* (1987) n° 112, páginas 289 a 336. Vid. página 291.

<sup>29</sup> Vid. Plaza Martín, C. “Comunidad Europea: objetivos, principios y condiciones” en Alonso García, E. y Lozano Cutanda, B. (2006) *Diccionario de Derecho Ambiental*. Madrid: Iustel. Páginas 321 y 322.



nivel comunitario que ve en estos mecanismos de Pagos por Servicios una evolución del principio tradicional, pudiendo hablar entonces de su versión positiva a través de la fórmula *quien se beneficia, paga o a quien descontamina, se le paga*;<sup>30</sup> una idea que ilustra muy bien la esencia de la eco-condicionalidad y el greening aquí tratados.

Y es que, como se concluye tras un estudio de la propia PAC realizado en el Congreso Nacional de Medio Ambiente en 2012, (CONAMA), «mientras no logremos que los mercados hagan la parte del trabajo que les corresponde, en el marco de un escenario de reparto equitativo y eficiente de los costes de los servicios de los ecosistemas, la acción pública debería compensar el fallo de mercado que representa la no retribución a los productores por la provisión de beneficios públicos y privados», contexto en el que los Pagos por Servicios, irremediamente adquirirán importancia.<sup>31</sup>

Dicho esto y por completar una exposición muy somera sobre la figura de los Pagos por Servicios, decir que pese a que pueden adoptar diversas formas, el modelo de Pagos por Servicios Ambientales más extendido a nivel mundial es aquel que consiste en un esquema público de pago caracterizado por la participación de una Administración Pública que, a través de diversas técnicas, trataría de fomentar el desarrollo de actividades que protegiesen, o incluso mejorasen, los servicios ambientales existentes en un ecosistema concreto.<sup>32</sup>

Esto no es sino una excelente representación de los planteamientos desarrollados por la Política Agrícola Común a través de la eco-condicionalidad y el greening, al hacer depender la concesión de ciertas ayudas de la asunción de ciertos compromisos en la materia.

### **3. EL GREENING Y LA ECO-CONDICIONALIDAD DE LA PAC COMO UN PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES. EN ESPECIAL, LA FIGURA DE LAS SUPERFICIES DE INTERÉS ECOLÓGICO**

La inquietud manifestada por proteger el medio ambiente a través de la PAC y el desarrollo de la figura del servicio ambiental como un bien jurídico más, protegido por el ordenamiento, no sólo van abriendo nuevas posibilidades de actuación sino completando las que ya estaban vigentes.

Que los pagos condicionados o el propio greening son, por tanto, Pagos por Servicios Ambientales ya no es entonces objeto de discusión.

---

<sup>30</sup> Muñoz Amor Cfr. Muñoz Amor, M.M. (2017) *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*. Madrid: Editorial Reus. Página 173.

<sup>31</sup> Vid. Rábade Blanco, J.M. (Coord.) (2012) *GT-16. Pago por servicios ambientales: la PAC. Documento final del grupo de trabajo CONAMA 2012*. Madrid: CONAMA. Conclusiones del CONAMA 2012. Página 6.

<sup>32</sup> Cfr. Greiber, T. (2010) *Pagos por servicios ambientales. Marcos jurídicos e institucionales*. Suiza: UICN. Páginas 13 a 18.

En la actualidad, según estudios específicos, el porcentaje que representan ya no los pagos relacionados, condicionados a la mejora del medio ambiente, sino concretamente los pagos por promoción o conservación de servicios ambientales se acerca al «3% de los ingresos totales de las explotaciones agrarias especializadas y al 6,5% de las explotaciones ganaderas especializadas».<sup>33</sup>

Es más, varios de los modelos de Pagos por Servicios existentes en la actualidad, han sido creados en el seno de la propia PAC. Uno de ellos, de hecho, es una de las tres prácticas que se compensa a través del *greening* antes mencionadas las denominadas *superficies de interés ecológico*.

En ausencia de una definición específica de las *superficies de interés ecológico*, algo que el Parlamento delega en la Comisión, estas serían aquellas dedicadas a «tierras en barbecho, bancales, elementos paisajísticos, franjas de protección y zonas forestadas» en, al menos, el 7% de la superficie total del terreno.<sup>34</sup> Es decir, esas superficies de interés ecológico consistirían en que, cumplidos los requisitos establecidos en su regulación, los agricultores con derecho a pago deberán respetar en parte de la superficie de su terreno y siempre que resulte compatible con la explotación de que se trate, unas prácticas agrícolas beneficiosas para, concretamente, el clima.<sup>35</sup>

Bajo este esquema, «constituyen en toda regla un mecanismo de Pago por Servicios Ambientales», quedando sujetos al sistema legal establecido para éstos;<sup>36</sup> y en este sentido, la causa que motiva la compensación por guarda o promoción de servicios ambientales está en el cumplimiento de la obligación de realizar un uso específico de tu propiedad.<sup>37</sup>

Baste concluir señalando una ventaja extra a los mecanismos de Pago por Servicios tradicionales que se introduce a través de estas *superficies de interés*

<sup>33</sup> Cfr. Ministerio de Medio Ambiente (2007) Integración del medio ambiente en la política agraria de la UE. Informe de evaluación basado en los indicadores IRENA. Madrid: Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Página 18. Esto, además, puede reflejar la importancia de la gestión de los pastos como una medida agroambiental ampliamente respaldada, pero podría reflejar también el hecho de que a las explotaciones ganaderas (extensivas) les resulta más fácil cumplir los requisitos de los sistemas agroambientales.

<sup>34</sup> Vid. artículo 32 de la Propuesta de Reglamento COM (2011) 625 final, de 12 de octubre.

<sup>35</sup> Concretamente, las prácticas beneficiosas a cumplir serían: «a) Tener tres cultivos diferentes en sus tierras de labor cuando la tierra cultivable del agricultor cubra más de tres hectáreas y no se utilice completamente para la producción de pasto (de siembra o natural), se deje completamente en barbecho o se dedique en su totalidad a cultivos bajo agua durante un parte importante del año; b) mantener las praderas permanentes existentes en su explotación, y c) contar con superficies de interés ecológico en su superficie agraria». Vid. artículo 29, sobre las normas generales aplicables a los pagos de la Propuesta de Reglamento.

<sup>36</sup> Vid. Rábade Blanco, J.M. (Coord.) (2012) Op. Cit. Páginas 7 y siguientes.

<sup>37</sup> Se refleja bien esta obligación cuyo cumplimiento se ve premiado el contenido del Reglamento Delegado (UE) 2018/1784 de la Comisión de 9 de julio de 2018 sobre prácticas de ecologización, donde el tener superficies de interés ecológico es un requisito que, por cumplir objetivos ambientales esenciales, tales como la protección y mejora de la biodiversidad, se ve recomendado: Vid. modificaciones del artículo 45 y el nuevo 8 bis.

*ecológico*, y es que el agricultor podrá dedicar a esta superficie el área de su terreno de menor productividad económica,<sup>38</sup> de ahí que se le suponga la plena eficacia de este tipo de técnicas de fomento desplegadas por la Administración Pública y se observe como ejemplo para la aplicación de futuras técnicas de Pagos por Servicios.

#### 4. CONCLUSIONES

Es evidente que la PAC ya no será nunca más un *simple* mecanismo de apoyo a un sector económico en la Unión Europea. Esta política se ha convertido en un instrumento fundamental del desarrollo en el ámbito rural y de la protección del medio ambiente, en un aliado clave en la conservación y promoción de los servicios ambientales.

Pero en coherencia con los principios generales del derecho ambiental, la guarda y promoción de estos servicios ambientales, que benefician a toda la sociedad, también debe ser recompensada, y en eso está trabajando la PAC, lo que aportará, por otro lado, esa legitimidad que tantos años se lleva buscando para sus pagos; de hecho, la propia Comisión Europea, ya en 2010, afirmó que «si las ayudas se canalizaran exclusivamente hacia los agricultores activos y se remuneraran los servicios colectivos que estos prestan a la sociedad, -es decir, pagar por servicios ambientales-, aumentaría la eficacia y la eficiencia de las ayudas y la PAC ganaría en legitimidad».<sup>39</sup>

La consolidación de esta especial relación entre PAC y servicios ambientales tiene fecha: 2020. Y es que el 1 de junio del pasado año, la Comisión presentó sus propuestas legislativas sobre la Política Agrícola Común a partir de 2020; ahí se plantea una nueva PAC que estará basada en nueve objetivos, siendo uno de ellos, expresamente, su contribución a «la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes».<sup>40</sup>

De esta manera, los Sistemas de Pagos por Servicios jugarán un papel importante dentro de la PAC, lo que junto a la necesidad de mejorar la conservación de los servicios ambientales contribuirá a incrementar vitalidad a las áreas rurales, ofreciendo nuevas oportunidades de negocio para los agricultores: los pagos por servicios ambientales, las medidas de apoyo a la agricultura y las nuevas tecnologías apropiadas para ello serán parte de la PAC del futuro, proporcionando al margen nuevas fuentes de ingresos para las regiones y el sector.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Vid. Rábade Blanco, J.M. (Coord.) (2012) Op. Cit. página 13.

<sup>39</sup> Vid. Comunicación de la Comisión COM (2010) 672 final *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Página 3.

<sup>40</sup> Vid. Artículo 6 de la Propuesta de nuevo Reglamento para la PAC planteada a través de la Comunicación de la Comisión COM (2018) 392 final.

<sup>41</sup> Cfr. VV.AA. (2016) *Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain. Report of the Agricultural Markets Task Force, Brussels, November 2016*. Bruselas: Comisión Europea. Página 50.

Se afianza así una relación, entre PAC y servicio ambiental, exitosa para la actividad económica, el medio ambiente y la sociedad en general, cuyas experiencias; sus resultados ya se están extendiendo por ello a otros ámbitos tales como el de la política marítima y pesquera sirviendo así, aún más, a la protección de nuestro entorno.<sup>42</sup>

## Referencias bibliográficas

- Amat Llobart, P. et Muñiz Espada (Eds.) (2015) *La nueva PAC 2014-2020. Un enfoque desde el derecho agrario*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- Cejudo García, E. et Maroto Martos, J.C. (2010) “La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural” en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* Vol. XIV nº 318.
- Comisión Europea (2017) *La PAC en detalle: pagos directos a los agricultores en el periodo 2015-2020*. Bruselas: Oficina de Publicaciones.
- European Commission “Payments for Ecosystem Services” en *Science for Environment Policy* (2012) Issue 30 – March 2012. 12 páginas.
- García Ureta, A. (1999) *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. Oñati: IVAP.
- Greiber, T. (2010) *Pagos por servicios ambientales. Marcos jurídicos e institucionales*. Suiza: UICN.
- Hecken, G. V., Bastiaansen, J. et Huybrechs, F. (2012) “Hacia un enfoque institucional de los Pagos por Servicios Ambientales: perspectivas sobre la oferta y la demanda de servicios ambientales a partir de dos estudios de caso en la frontera agrícola nicaragüense” en *Encuentro* nº 92. Páginas 29 a 52.
- López Ramón, F. (1980) *La Conservación de la Naturaleza: Los Espacios Naturales Protegidos*. Zaragoza: Publicaciones del Real Colegio de España.
- Lozano Cutanda, B. et Rábade Blanco, J.M. (2013) “El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales” en Sanz Larruga, F.J., García Pérez, M. et Pernas García, J.J. (Dir.) *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*. Madrid: INAP. Páginas 337 a 358.
- Martín Mateo, R. (2002) “Los servicios ambientales del monte” en *Revista de Estudios de la Administración Local*, nº 288 páginas 57 a 78.
- Martínez, P., Castaño, J. et Blanco, M. (2017) “Simulador PAC: lecciones del análisis del pago verde” en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* (2017) nº 248. Páginas 15 a 37.
- Massot Martí, A. (2012) “Los mecanismos de la PAC 2020: principales vectores del proceso de reforma en curso” en *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* nº 232. Páginas 13 a 67.
- Massot Martí, A. (1996) “El principio de preferencia comunitaria y la Política Agrícola Común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica” en *Revista de Instituciones Europeas* Vol. 23, nº 3
- Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and human well-being: current state and trends: Vol. I*. Washington D.C.: Island Press.
- Ministerio de Medio Ambiente (2007) *Integración del medio ambiente en la política agraria de la UE. Informe de evaluación basado en los indicadores IRENA*. Madrid: Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente.
- Moreno Inocencio, A. (2017) “Pagos por servicios ambientales: propuestas financieras y tributarias para su implantación en España” en *Crónica Tributaria* nº 163. Páginas 147 a 168.

<sup>42</sup> European Commission “Payments for Ecosystem Services” en *Science for Environment Policy* (2012) Issue 30 – March 2012. 12 páginas. Vid. Página 3.

- Plaza Martín, C. (2006) “Comunidad Europea: objetivos, principios y condiciones” en Alonso García, E. y Lozano Cutanda, B. *Diccionario de Derecho Ambiental*. Madrid: Iustel.
- Rábade Blanco, J.M. (Coord.) (2012) *GT-16. Pago por servicios ambientales: la PAC. Documento final del grupo de trabajo CONAMA 2012*. Madrid: CONAMA. Conclusiones del CONAMA 2012.
- Rodríguez de Francisco, J.C. et Boelens, R. (2015) “Payment for Environmental Services: mobilising an epistemic community to construct dominant policy” en *Environmental Politics* Vol. 24, nº3. Páginas 481 a 500.
- Setién, M.L. et Santibáñez, R. (Eds.) (2004) *Las necesidades de formación del Tercer Sector: su medición y programación desde la perspectiva europea*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Toledo Jáudenes, J. “El principio «quien contamina, paga» y el canon de vertidos” en *Revista de Administración Pública* (1987) nº 112, páginas 289 a 336.
- Von Meyer, H. (1996): “Agricultura, medio ambiente y la PAC. Problemas y perspectivas” en *Revista española de economía agraria* nº 176 – 177. Páginas 193 a 214.
- VV.AA. (2016) *Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain. Report of the Agricultural Markets Task Force, Brussels, November 2016*. Bruselas: Comisión Europea.