



Principios generales de la Arquitectura Ambiental del PEPAC 23-27

Contribución de las intervenciones PEPAC y medidas fuera del Plan a una mayor ambición ambiental en el desarrollo de la actividad agraria a partir de 2023

Enfoque general de la arquitectura ambiental

Los trabajos en la preparación del PEPAC han permitido a España lanzar un paquete normativo sin precedentes que tiene en la respuesta a las necesidades ambientales y climáticas uno de sus grandes objetivos. Además han permitido un empleo orientado de los fondos del Marco de Recuperación y Resiliencia hacia las principales necesidades identificadas.

A partir de ello, la arquitectura ambiental del PEPAC se ha construido reformulando las normas de las BCAM con el fin de reforzar el nuevo marco normativo (ejp: BCAM 3, 10) o la respuesta a necesidades específicas de nuestra agricultura (ejp: BCAM 4, 6, 7).

Teniendo en cuenta esta línea de base (marco normativo + BCAM), se ha hecho una propuesta de Ecorregímenes que busca: 1) ser factibles para la amplia mayoría de explotaciones; 2) ser suficientemente remuneradores; 3) alcanzar una elevada penetración de manera que el beneficio ambiental se consiga por la continuidad en el territorio de superficies gestionadas mediante prácticas que van más allá de la línea de base (los importes estimados están calculados para una participación de aproximadamente 15 M Ha); 4) asegurar la permanencia en el tiempo de los beneficios ambientales alcanzados.

Para conseguir estos tres principios, tras un profundo y participativo (CCAA, OPAs, ONGs, ...) proceso, teniendo en cuenta que estamos ante un instrumento completamente nuevo para administraciones y agricultores, voluntario para estos, de gran volumen presupuestario, que debe superar la compleja referencia en España del greening, se optó por basar el modelo en dos principios generales: 1) ofrecer al menos dos opciones alternativas de prácticas en cada tipo de orientación productiva para fomentar la participación; 2) remunerar una sola práctica por Ha, es decir, primar la acogida a ecorregímenes de la máxima superficie posible (pagar más de una práctica en la misma superficie pondría en riesgo que toda explotación participando en ecorregímenes recibiera una ayuda suficientemente remuneradora). Asimismo, en nuestro análisis de las prácticas y sus costes hemos identificado la importancia de los costes de transacción, motivo por el cual introducimos un mecanismo complementario de degresividad con el fin de favorecer la participación de las explotaciones de menor superficie. Además, respecto a la propuesta inicial, la propuesta revisada de ecorregímenes realiza ajustes que responden a observaciones realizadas por la Comisión.

De esta manera, entre nuevas medidas normativas, condicionalidad y ecorregímenes, creemos que se abordan sólidamente las principales necesidades identificadas. En todo caso, a la vista de las diferentes observaciones relacionadas con los sumideros de carbono y el refuerzo de la contribución de la agricultura a los mismos, consideramos que debemos introducir un complemento de carácter incentivador a aquellas explotaciones que estén dispuesta a asumir compromisos plurianuales en las prácticas 4 (agricultura de conservación)



y 6 (cubiertas vegetales) del modelo de ecorregímenes, y así tenemos intención de formularlo en la propuesta revisada del PEPAC.

La propuesta revisada modificará también la lógica de intervención con el fin de tratar de reforzar el reflejo cuantitativo en los indicadores de resultado de la ambición de las intervenciones. Así, por ejemplo, tenemos la intención de incluir la superficie de tierras de cultivo de regadío que prevemos que se acoja a ecorregímenes en el indicador R22 (gestión sostenible de nutrientes), pues todas estas explotaciones deberán presentar y seguir un plan de abonado. Sin embargo, el propio enfoque regulatorio elegido por España en muchas materias impide que se puedan establecer otras intervenciones y no queda representado en los valores de los indicadores de resultado. Por seguir con el mismo ejemplo, el RD de Nutrición Sostenible implicará durante el periodo de aplicación del PEPAC que el 100% de las explotaciones deban seguir planes de abonado: esto no se reflejará en el indicador R22 pero estamos seguros que sí lo hará, por ejemplo, en los indicadores de impacto I.15 e I.16, igual que la regulación en materia de fitosanitarios o antibióticos dificulta alcanzar valores elevados en los indicadores R.24 o R.43 respectivamente pero estamos seguros que se reflejarán en los indicadores de impacto I.18 e I.28. Con el fin de tener la mejor información posible sobre la evolución de estas necesidades a las que no se da respuesta con intervenciones del Plan o se da respuesta parcial, se propone incluir estos ámbitos como áreas específicas de análisis en el Plan de Evaluación. Esta misma solución es la que se propone para casos de objetivos en conflicto, como el mencionado por la Comisión en la observación 155 (riesgo de incremento del uso de fitosanitarios por la agricultura de conservación), donde España desea expresamente incluir en el marco del Plan de Evaluación una revisión de los resultados alcanzados en el año 2025.

Revisaremos también la terminología empleada. En el desarrollo de las ayudas a los regímenes voluntarios en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal (ecorregímenes), España ha propuesto 9 intervenciones que combinan 7 prácticas agroambientales diferentes (prácticas de la p1 a la p7), en dos grandes categorías (agricultura de carbono y agroecología).

Fijada la nueva línea de base y las necesidades cubiertas por los Ecorregímenes, las Comunidades Autónomas han formulado sus propuestas de medidas agroambientales dirigidas a responder a necesidades más específicas, bien de carácter marcadamente local, bien más extendidas por sus territorios en las tuviera sentido completar los objetivos perseguidos por los Ecorregímenes a través de medidas que complementando a los mismos ofreciesen un valor añadido. En el periodo transcurrido desde la presentación de la propuesta de PEPAC se ha venido trabajando entre CCAA y MAPA para reforzar la complementariedad de ambas medidas, a través de una mejor definición de los requisitos, asegurando también que no se produce un riesgo de doble financiación. Todo ello se refleja en el apartado 3.1.2 y en las fichas de las intervenciones agroambientales.

En todo caso es importante destacar que las CCAA han reformulado su planteamiento ambiental respecto a periodos pasados, puesto que los propios ecorregímenes obligan en muchos casos a dejar de programar medidas planteadas en el pasado. El hecho de que aun con ello, y aun con la nueva regla de cómputo de las ZLN al 50%, el porcentaje de gasto ambiental en FEADER de España haya ascendido ligeramente es una prueba más de la mayor ambición del Plan.



Continuidad territorial de la arquitectura ambiental del PEPAC

En materia medioambiental hay que partir del hecho de que el primer elemento de garantía de la continuidad territorial en la respuesta a las necesidades identificadas lo proporcionan las medidas de carácter regulatorio y la condicionalidad reforzada, de aplicación sobre la totalidad del territorio nacional.

En segundo lugar, como se ha indicado, el diseño de las intervenciones de ecorregímenes busca una penetración elevada y homogénea a lo largo de todo el territorio. Para ello se basa en dos principios. El primero de ellos, ofrecer un menú de prácticas de manera que las explotaciones ubicadas en los diferentes agrosistemas tengan alternativas reales de contribuir asumiendo requisitos por encima de la línea de base. El segundo, agrupar estas prácticas en intervenciones para cada uno de los grandes agrosistemas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias productivas y medioambientales que se dan en ellos y los diferentes lucros cesantes y costes de oportunidad que las prácticas implican. Así se han distinguido:

- En pastos, los pastos húmedos de los mediterráneos, para tener en cuenta la mayor presencia en los primeros de los prados de siega y sus necesidades de gestión específicas, así como su mayor productividad.
- En tierras de cultivo, los secanos y los regadíos, con productividades muy diferentes que también originan estructuras de producción distintas. Asimismo, con características intermedias se han distinguido los secanos húmedos, donde la pluviometría y otras características climatológicas ofrecen una situación muy diferente a la de los conjuntos de los secanos.
- En cultivos permanentes, distinción por pendiente, dado que la misma y las implicaciones que tiene sobre la estructura de las explotaciones y su grado de parcelación suponen la principal diferencia a la hora de poder participar en las prácticas propuestas.

De esta manera se espera que los beneficios derivados de estas prácticas en relación con las necesidades identificadas para las que han sido diseñadas se extiendan de manera homogénea y continua a lo largo de todo el territorio.

Partiendo de este enfoque común, y como ha sido expuesto en el PEPAC, las intervenciones de FEADER buscan dar respuesta a necesidades locales o bien a necesidades más generales cuya respuesta requiere intervenciones más adaptadas a cada territorio. Los apartados correspondientes a las estrategias de intervención muestran como toda necesidades identificada por el PEPAC encuentra respuesta en todas las CCAA.

Mensajes adicionales

Análisis y seguimiento del Plan Estratégico 23-27



España ha iniciado formalmente la tramitación de un convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para el seguimiento y evaluación con base científica del PEPAC. Mediante este convenio, se llevarán a cabo actividades en relación con el seguimiento y evaluación del PEPAC, en el marco de lo establecido en el artículo 7 y en el título VII del reglamento (UE) 2021/2115. El CSIC, a través de una plataforma temática interdisciplinar pondrá asesora científicamente con el valor que aporta el carácter multidisciplinar de sus diferentes centros de investigación.

Medidas regulatorias

España ha realizado un profundo análisis de sus necesidades en relación con los objetivos específicos medioambientales y climáticos. A partir del mismo, muchas de las necesidades de mayor prioridad en las que se requiere una respuesta de la totalidad de explotaciones agrarias se abordarán a través del establecimiento de un nuevo marco regulatorio nacional.

Así, acompañando al Plan, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con vistas a su aprobación en 2022, ha comenzado la tramitación de los reales decretos relativos a la fertilización sostenible de los suelos, el uso sostenible de productos fitosanitarios y el uso de antibióticos en ganadería, con el fin de que se aprueben este mismo año. Además se ha comenzado la tramitación de un real decreto que establecerá un sistema de información de explotaciones agrarias, en el que se introduce el cuaderno electrónico de explotación (SIEX), que permitirá disponer de información cuantitativa, a nivel de explotación agraria, del empleo de fitosanitarios, fertilizantes y antibióticos, lo que facilitará la consecución de objetivos de reducción que se establezcan en el futuro en estos ámbitos, de una forma mucho más precisa.

En concreto, mediante esta normativa:

- En materia de antibióticos, desde el segundo semestre de 2022, cada explotación recibirá información trimestral sobre su consumo de antibióticos y el consumo medio de los mismos en explotaciones de su tipo y, desde 2023, se establecerán medidas obligatorias para aquellas explotaciones que sitúen su consumo por encima de los valores de referencia establecidos.
- En materia de fertilización, las explotaciones deberán contar con un plan de abonado desde el 1 de septiembre de 2024, requisito que comenzará el 1 de enero de 2023, para todas las superficies de tierras de cultivo de regadío que deseen solicitar las ayudas por eco-regímenes.

En materia de fitosanitarios, desde el 1 de enero de 2023, las explotaciones deberán mantener el libro de explotación actual en formato electrónico, lo que permitirá calcular el indicador HR1 a nivel de explotación, con el fin de consolidar la información y poder establecer, a partir de 2026, objetivos de reducción individuales a aquellas explotaciones por encima de los niveles de referencia que se establezcan para cada cultivo.



Hay otros dos ámbitos para los que también se ha optado por un enfoque regulatorio, es el relativo al bienestar animal y el relativo a las emisiones de gases de efecto invernadero y de gases contaminantes, procedentes de la ganadería. En este caso, se ha actualizado la normativa que regula la ordenación de los sectores ganaderos, a través de los reales decretos de ordenación de granjas porcinas (Real Decreto 306/2020), avícolas (Real Decreto 637/2021) y bovinas (Real Decreto en tramitación).

Medidas de fomento financiadas con otros fondos

Estas medidas de carácter regulatorio se complementan con las siguientes medidas de inversión incluidas en el Plan de recuperación y resiliencia de España (PRTR) dentro de su “Componente 3: Transformación Ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero”:

Medida PRTR de España	Inversión prevista (M€)
C3.I1. Modernización de los sistemas de regadío en términos de ahorro de agua y eficiencia energética.	563
C3.I4. Plan de inversión para el fomento de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería. Real Decreto 948/2021: <ul style="list-style-type: none"> - ayudas a las inversiones en sistemas de gestión de estiércoles (83 M€) - ayudas a la transformación integral y modernización de invernaderos (120 M€) - ayudas a las inversiones en eficiencia energética y energías renovables (25 M€) - ayudas a las inversiones en agricultura de precisión y tecnología 4.0 (79 M€). 	307

Además se complementan con medidas del Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE) Agroalimentario dentro del eje 2 de digitalización del sector agroalimentario, como el Desarrollo de actuaciones para dar apoyo a la digitalización y el emprendimiento en el medio rural o el Sistema de Información de Explotaciones Agrarias (SIEX), entre otras.

Así mismo, se están analizando las complementariedades y sinergias con otras inversiones del Plan de recuperación y resiliencia de España, incluidas en la “Componente 4: Conservación y restauración de ecosistemas y sus biodiversidad” y “Componente 5: Preservación del litoral y recursos hídricos”, ambas responsabilidad del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico:

Medida PRTR de España
C4.I2. Actuaciones de conservación de la biodiversidad.
C4.I3. Actuaciones de restauración de ecosistemas.
C4.I4. Actuaciones en materia de gestión forestal sostenible.
C5.I2. Reducción del volumen de agua extraída de acuíferos (Doñana, Segura-Mar Menor, Mancha Oriental).
C5.I3. Puesta en funcionamiento de herramientas para mejorar el conocimiento y el uso de los recursos hídricos, y para registrar las precipitaciones y otros datos meteorológicos.

También se están analizando las complementariedades con el PERTE de Digitalización del ciclo del agua (marzo 2022). En concreto con la línea de actuación 3.4. Convocatoria de subvenciones en concurrencia competitiva de programas singulares de digitalización de



Comunidades de Regantes y Comunidades de usuarios de aguas subterráneas con un presupuesto de 350 M€ (200 AGE y 150 otras fuentes)

Cumplimiento del art.105 (No retroceso ambiental)

La propuesta del Plan cumple con lo previsto en el artículo 105 del Reglamento, que exige una mayor ambición ambiental respecto al periodo pasado. Esta mayor ambición de la propuesta se observa, en primer lugar, desde el punto de vista financiero: de acuerdo a los criterios del artículo 100 del Reglamento, de seguimiento climático, cerca del 43% del presupuesto del Plan contribuye a este objetivo; en torno al 50% del presupuesto del FEADER se dedica a fines medioambientales y climáticos; y se cumplen los porcentajes mínimos de gasto ambiental, tanto en los eco-regímenes como en las intervenciones sectoriales. Esta mayor ambición ambiental es especialmente evidente en términos cualitativos:

- Como hemos explicado, se están adoptando un marco regulatorio completamente nuevo en los ámbitos de gestión de insumos y ordenaciones ganaderas, cuyo cumplimiento y evolución se reforzará al aprovechar todas las oportunidades que ofrecen los sistemas electrónicos.
- La condicionalidad reforzada, no sólo incorpora las prácticas del antiguo pago verde o “greening”, de una manera que consideramos que cumple plenamente lo establecido en el anexo III del Reglamento 2115/2021, sino que avanza en aspectos especialmente importantes ante nuestras necesidades ambientales.
- Los eco-regímenes supondrán más de mil cien millones de euros anuales en España para remunerar a las explotaciones que adopten prácticas por encima de la línea de base de la condicionalidad, para los cuales hemos propuesto un menú sencillo, pero completo, de prácticas diseñadas para poder permitir un beneficio ambiental generalizado en todo el territorio, que serán palanca de muchos compromisos medioambientales de España.
- Y, como consecuencia de lo anterior, los compromisos de carácter ambiental en el ámbito del FEADER, también evolucionan buscando complementariedad, un aspecto que reconocemos que es especialmente difícil de transmitir a través de un Plan remitido electrónicamente a través de SFC, en el caso de un país de estructura descentralizada y con agriculturas y hábitats muy diversos.

Se trata de un impulso medioambiental ambicioso, pero justificado en el análisis de necesidades realizado y que, a la vez, consideramos factible para ser asumido por las explotaciones con el apoyo de las medidas propuestas.

Contribución del PEPAC 23-27 a la mejora de la gestión del agua en la agricultura

Con el fin de no reiterar la información, se remite a la sección 2.1.4 de Overview del OE5 y en concreto al documento “Anexo 2.1.4 OE5 Agua”, donde se muestran las decisiones adoptadas para coordinar con carácter complementario las medidas del PEPAC con la política del agua.