



Resumen Propuestas SEO/BirdLife y WWF España

## Una nueva PAC para la transición agroecológica:

### HACIA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES

La reforma de la Política Agraria Común (PAC) supone una oportunidad única para lograr la necesaria transición agroecológica en la Unión Europea hacia Sistemas Alimentarios Sostenibles y Resilientes, que asegure la producción y consumo de alimentos sanos, para gente sana en ecosistemas sanos. Así mismo, la PAC post-2020 es una pieza esencial para poder dar respuesta a los nuevos retos socio económicos que desde el sector primario se han de abordar tras la crisis de la Covid-19, en especial en lo referente a asegurar una renta digna a las explotaciones de mayor valor socio ambiental. Para ello es fundamental que la nueva PAC esté completamente alineada con los Objetivos de Desarrollo sostenible y el Pacto Verde Europeo y, especialmente, con las recién publicadas Estrategia de la Granja a la Mesa y la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad 2030.

Aunque la propuesta de Reglamentos presentada a nivel europeo ofrece un nuevo enfoque y herramientas, todo dependerá de cómo queden sus versiones finales y, sobre todo, de su plasmación en el futuro Plan Estratégico de la PAC (PEPAC) a nivel de los Estados Miembro. Este Plan debe ser el elemento que permita darle el giro necesario a la PAC, bajo los principios de “dinero público para bienes públicos” y “quien contamina, paga”, incluyendo intervenciones adaptadas a las necesidades de cada territorio, tanto para atender sus necesidades como para aprovechar sus valores y oportunidades.

Para ello, SEO/BirdLife y WWF España proponen un PEPAC que contemple:

- 1) Reorientación de los flujos financieros para la restauración y protección de la naturaleza, base de la seguridad alimentaria;**
- 2) Coherencia entre políticas, incluyendo la identificación y eliminación de los subsidios perversos para el medio ambiente, el clima y la salud de las personas;**
- 3) Cumplimiento estricto de la legislación vigente, a través de una condicionalidad realmente reforzada;**
- 4) Transparencia, participación pública y gobernanza en políticas agrarias, alimentarias y del medio rural.**

Sólo con una nueva PAC totalmente revisada lograremos un sector agroalimentario preparado para los retos sociales, ambientales y climáticos pendientes, en línea con la demanda de los contribuyentes europeos de un uso eficiente del dinero público, que aporte un valor añadido real. Necesitamos avanzar hacia una nueva política agraria, alimentaria y territorial común, que vuelva a dar el protagonismo perdido a los productores y consumidores. Que remunere los bienes públicos suministrados por gran parte de la agricultura española, mientras frena las prácticas que no cumplen con la legislación vigente, foco de tensiones y competencia desleal para quienes apuestan por la sostenibilidad. Entrando en el plano estrictamente ambiental, sólo con una nueva PAC cumpliremos con los objetivos ambientales en materia de clima,

biodiversidad y agua comprometidos a nivel europeo e internacional y propuestos por el Pacto Verde Europeo.

## **Demanda 1.** Reorientación de los flujos financieros: dinero para la naturaleza, dinero para la seguridad alimentaria

### **Por qué financiar la naturaleza en la PAC**

Los servicios que la naturaleza nos presta de manera gratuita (control biológico de plagas, polinización, agua, regulación del ciclo de nutrientes, fertilidad, etc.) son claves para asegurar la producción de alimentos y el bienestar de las personas. Para mantenerlos se necesita del compromiso activo y continuo de los agricultores, ganaderos y selvicultores. Estos, a su vez, aportan mano de obra, maquinaria y conocimientos que el mercado a menudo no reconoce en los precios de venta de sus productos.

### **Qué pedimos**

- Garantizar que el **50% del presupuesto total de la PAC** esté asociado a **objetivos ambientales y climáticos**. En particular, **asegurar** que se programan **ecoesquemas** con un presupuesto equivalente al del actual *greening* (30% de los pagos directos) y que se promuevan la remuneración de bienes públicos, como los ofrecidos por las **explotaciones en Natura 2000, la agricultura y ganadería de Alto Valor Natural y la producción ecológica** (contribuyendo así a cumplir el objetivo de la Estrategia de la Granja a la Mesa de que al menos el 25% de las tierras agrícolas de la UE se utilizarán en agricultura ecológica para el 2030). Además, deben **programarse medidas agroambientales a nivel estatal, para retos transversales** (p.ej., coexistencia con grandes carnívoros y trashumancia, en el caso de la ganadería extensiva, y fomento del control natural de plagas y enfermedades en agricultura) y articular, en especial en los Programas de Desarrollo rural, figuras novedosas, como los pagos por resultados, los contratos territoriales por explotación o los bancos de tierras, así como fomentar su acogida bajo figuras asociativas.
- Elaborar, en consecuencia, un **Plan Estratégico de la PAC vinculado y coherente con los instrumentos estatales de planificación ambiental**, tales como los **Marcos de Acción Prioritarios (MAP)** de la Red **Natura 2000**, planes de acción para la recuperación de especies, **planes hidrológicos de demarcación de la Directiva Marco de Agua (DMA)**, **plan nacional integrado de energía y clima (PNIEC)**, etc.
- Contabilizar **el gasto dedicado a objetivos ambientales y climáticos** valorando la contribución real de cada una de las medidas programadas, y descartando el uso de los llamados *Marcadores de Río*, hasta que se revisen y actualicen los mismos en profundidad. Estos, atribuyen una contribución en materia de clima a medidas como el actual pago básico, que en realidad poco tienen que ver con la realidad.
- Los **PDR** han de dedicar presupuesto y medidas ambiciosas a objetivos ambientales. De especial importancia diseñar medidas agroambientales que aseguren resultados, así como

para el mantenimiento y fomento de la agricultura y ganadería de alto valor natural, (previamente caracterizada). Es además crucial, buscar la sinergia de las agroambientales con otras medidas tanto del primer como del segundo pilar. En este caso, se considera clave programar a la par otras acciones como las de Formación y Asesoramiento (más allá de la legislación vigente y centrada en los compromisos agroambientales), de Inversiones (especialmente aquellas denominadas “no productivas”), pagos en zonas Natura 2000 o bajo Directiva Marco de Agua (DMA) o ciertas medidas del llamado “paquete forestal”, especialmente las silvoambientales, que permitan ampliar los resultados obtenidos.

## **Demanda 2. Coherencia política: eliminación de los subsidios perversos de la PAC**

Existen subsidios que no corrigen los fallos de mercado en cuanto a remuneración de bienes públicos o que, incluso, los empeoran, son los llamados subsidios perversos. En la “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural” ya se proponía “eliminar progresivamente las subvenciones perniciosas que conceden tanto la UE como los Estados miembros y proporcionar incentivos positivos para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible<sup>1</sup>”.

Gran parte de los actuales pagos de la PAC se destinan aún a subsidios perversos. Suponen un despilfarro de dinero público, tienen consecuencias negativas para el medio ambiente -arriesgando incluso la capacidad para producir alimentos-, también para la salud de las personas, y no benefician a la mayoría del sector agrario. Por ejemplo, el fomento de un modelo industrial de producción, principalmente orientado a la exportación, deja a gran parte de las pequeñas explotaciones y de carácter familiar fuera del negocio.

Si bien la condicionalidad y los ecoesquemas son piezas fundamentales de la llamada Arquitectura verde de la PAC, el logro de los objetivos ambientales previstos, y el no retroceso en ambición ambiental expresada en la propuesta de Reglamentos para la futura PAC, depende íntegramente del diseño definitivo de todas y cada una de las intervenciones y de la distribución presupuestaria que conformarán el conjunto de arquitectura de la PAC. Por tanto, debe crearse un sistema coherente en el que todas y cada una de las piezas que lo conforman contribuyan plenamente a la consecución de los objetivos sociales, ambientales, económicos y de salud pública propuestos, de forma que todos ellos se persigan de forma equitativa e indivisible, comenzando por la retirada de estos incentivos contrarios al bien público.

### **Qué pedimos**

Eliminación de los subsidios perversos de la PAC, incluyendo con carácter general, el establecimiento de un catálogo que impida destinar fondos públicos a modelos productivos que tengan impacto negativo sobre la salud de las personas, el bienestar de los animales o el estado de los ecosistemas.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_es.pdf)

Además, debe incluirse un análisis y rediseño en detalle de:

- El **pago básico** (ahora ayuda básica a la renta para la sostenibilidad): Este pago está asociado a la superficie de tierras de cultivo o pastos donde apenas se aceptan elementos naturales, de manera que los productores se ven forzados a degradar el paisaje y los hábitats si no quieren ver mermadas sus ayudas. No está sujeto a la provisión de bienes públicos, al contrario, penaliza a aquellos que han conservado elementos de valor natural que se ven descontados de la superficie con derecho a pago (p.ej., coeficiente de admisibilidad de pastos, CAP o criterios para la elegibilidad de pastos que no tienen en cuenta especificidades mediterráneas). Y, aún peor, en casos como el modelo español este pago básico sigue beneficiando a las explotaciones más intensivas o a aquellas más productivas, al mantenerse de facto el llamado sistema histórico de ayudas. Este sistema, a su vez, incrementa los precios para acceder a la tierra, en propiedad y en arrendamiento, suponiendo un obstáculo claro para la incorporación de jóvenes agricultores. **En su lugar, debe promoverse un pago basado en la definición de una superficie elegible que integre los elementos naturales y que garantice el apoyo a la renta a las explotaciones que realmente más lo necesiten y de mayor valor socio ambiental (Natura 2000, agricultura y ganadería de alto valor natural y producción ecológica).**
- El futuro **pago básico** debe implicar necesariamente la **eliminación del sistema de derechos históricos**, considerándose adecuada la opción de realizar un mantenimiento transitorio del régimen de derechos durante 2 o 3 campañas con una aproximación anual gradual del valor de cada derecho hasta llegar al valor unitario de la región y eliminación a partir de la siguiente campaña, pasando a un sistema de pago por superficie. Del mismo modo, debe analizarse la posibilidad de establecer ratios que impidan que la diferencia máxima unitaria entre perceptores, en todo el territorio nacional, exceda el 1:10. Debe, a su vez acompañarse de un capping adecuado, que impida la concentración de ayudas en las explotaciones de mayor tamaño o carácter más intensivo.
- Las **inversiones para la modernización**: En demasiados casos suponen la intensificación del modelo productivo más allá de la capacidad de los ecosistemas. Entre las mismas se encuentran algunas inversiones de FEADER, como por ejemplo ayudas para la expansión de regadío en zonas con escasez de agua o masas en riesgo, o nuevas plantaciones de leñosos intensivos a costa de sistemas de alto valor natural. Otro ejemplo claro son las inversiones para modernizar sistemas de riego que siguen sin asegurar un ahorro real de agua que contribuya al buen estado de las masas de agua, ejemplo de mala adaptación al cambio climático. **Deben redefinirse todas estas intervenciones, para evitar impactos negativos y contribuir al logro de objetivos ambientales claros y medibles, en especial en el caso de la Directiva Marco del Agua (DMA).**

**Demanda 3. Condicionalidad reforzada: cumplimiento estricto de la legislación vigente y buenas prácticas ampliadas.**

## Por qué insistir en respetar la legislación

El refuerzo de la condicionalidad (buenas prácticas y normas legales a cumplir por los beneficiarios de ayudas directas de la PAC) es una cuestión de equidad con el resto de la sociedad. Debe mejorarse la condicionalidad de manera urgente, vista su actual ineficacia para frenar el declive de especies y hábitats y la degradación de los recursos naturales a causa de la intensificación agraria.

La condicionalidad es el requisito de entrada al sistema de ayudas, y no deben destinarse fondos públicos a ayudas que tan sólo requieren cumplir con la legislación vigente, en especial en el caso de empleo de fertilizantes y fitosanitarios -cuyo uso está regulado por diversas directivas al respecto-.

## Qué pedimos

Refuerzo y mejora real de la condicionalidad, de forma que sea de **obligado cumplimiento para la percepción de cualquier fondo de la PAC**, independientemente del tamaño de la explotación y el régimen al que se acoja el agricultor, y se amplíe, además, con las normas referentes a los derechos de los trabajadores. Esto se consigue mediante:

- **Revisión de las Buenas Condiciones Agrarias y Medio Ambientales**, incluyendo: compromisos de manejo específicos para los cultivos leñosos (como la obligación de mantener una cubierta vegetal); una rotación real en cultivos herbáceos (en vez de la actual propuesta que incluye la diversificación, con resultados más que cuestionados por diversos informes científicos) y destinar al menos un 5% de la superficie de las explotaciones a Superficies de Interés Ecológico (SIE), dedicadas íntegramente a áreas “no productivas”, considerando como tal los elementos del paisaje y sin uso de fitosanitarios. En combinación con la aplicación de los ecoesquemas (concretamente el propuesto por el MAPA bajo la denominación “7.- Implantación y conservación de márgenes, islas de vegetación, corredores multifuncionales”) se habrá de alcanzar el objetivo propuesto por la Estrategia para la Biodiversidad 2030 de que al menos el 10% de la superficie agraria vuelva a estar ocupada por elementos paisajísticos de gran diversidad para proporcionar espacio a los animales y plantas silvestres, a los polinizadores y a los reguladores naturales de plagas.
- Defensa de la **inclusión íntegra de las normas ambientales europeas** sin excepción en todo lo que atañe al sector agrario, en especial las Directivas Aves, Hábitats, Marco de Agua y de Uso Sostenible de Fitosanitarios. Igualmente la condicionalidad debe contribuir a alcanzar los compromisos internacionales adquiridos por España, y los objetivos propuestos por las nuevas Estrategias de la Granja a la Mesa y sobre Biodiversidad relativos a cuestiones agroalimentarias: reducción del uso y el riesgo globales de los plaguicidas químicos, disminución en uso de fertilizantes y las pérdidas de nutrientes, garantizando así que no se deteriore la fertilidad del suelo; y reducción del uso de antimicrobianos para animales de granja para el 2030.
- Retirada de las propuestas de **ecoesquemas sin contribución decisiva a las necesidades previstas, o con potenciales efectos negativos sobre el estado de recursos naturales** (p.ej.,

retirada y quema de restos de poda, cuyo destino prioritario debe ser la incorporación al suelo dado los problemas acuciantes de falta de materia orgánica en terrenos agrícolas), y/o actuaciones de difícil control (como las referentes a uso de fertilizantes y fitosanitarios), por tratarse de propuestas ya regladas vía Requisitos Legales de Gestión o más orientadas al marco de actuación del pilar 2 (p. ej., estrategias comunitarias de riego deficitario, a través de la instalación de sensores suelo-clima-planta y asesoramiento experto). Se solicita, por ello, la retirada de los ecoesquemas referentes a Planes individuales de fertilización y fitosanitarios, por considerarse, de obligado cumplimiento vía condicionalidad dentro de las obligaciones emanadas de las Directivas de Nitratos, Marco de Agua y de Usos Sostenible de Fitosanitarios. Se propone su incorporación en el AKIS y ser de condición obligada para poder acceder a los ecoesquemas.

Establecer un **adecuado sistema de control y penalizaciones**; lo que supone:

- Reforzar los **controles sobre el terreno**, hasta alcanzar un 10% de los expedientes, para comprobar si se cumplen los requisitos básicos establecidos para el acceso a las ayudas. Ejemplo: Si existen franjas tampón en los cursos de agua, si no se están empleando fitosanitarios en las superficies de interés ecológico, etc.
- Fijar **penalizaciones adecuadas a la magnitud de los incumplimientos, incluyendo la retirada inmediata del total de las ayudas en aquellos casos de condenas en firme por delito ambiental** (Ejemplo: Uso de cebos envenenados o quema no autorizada, con resultado de incendio), contra el bienestar animal o los derechos de los trabajadores. Así como la disminución de las ayudas para sanciones de carácter ambiental, coordinándose el control con el ya ejercido por las autoridades ambientales competentes.
- **Implantar sistemas de asesoramiento y acompañamiento integrales en todas las fases del ciclo de aplicación y seguimiento de las diversas intervenciones.** Para ello, se propone recuperar el enfoque de los servicios de extensión agraria con equipos multidisciplinares que asesoren en temas sociales, económicos y ambientales para la transición ecológica, e ir más allá del mero cumplimiento de los requisitos, reforzando su integración en la gestión habitual de las explotaciones. Crear una red de fincas demostrativas agroecológicas de referencia, en las que se midan parámetros económicos, sociales y ambientales, que permitan programar medidas coste-eficaces; así como completarlo con un sistema de tutores, para acompañamiento en la incorporación de nuevos activos al campo (coordinado con inversiones) bajo proyectos de sostenibilidad agroalimentaria. Todo ello, en manos de la administración pública, que asegure el carácter multidisciplinar solicitado e independiente. El reforzamiento del AKIS debe ir más allá de las prácticas en el empleo de nutrientes, incorporando los aspectos referentes al uso de agua de riego (toma de decisión de riego, riego deficitario controlado) y planificación de cosechas en función de la dotación legal del agua. Así mismo, debería considerar aspectos referentes a la gestión de otros recursos naturales, como la biodiversidad funcional en los agrosistemas con fines de conocimiento y sensibilización. Por ello, persiguiendo cubrir las necesidades de transferencia de conocimiento y sensibilización de los agricultores en relación a las medidas de protección del medio ambiente, y en el marco del objetivo específico transversal del plan

estratégico nacional, proponemos que, de manera obligatoria, y con el debido apoyo, la acogida a cualquier medida de arquitectura verde vaya acompañada de un asesoramiento técnico adecuado.

## **Demanda 4. Gobernanza global: transparencia y participación pública en los procesos.**

### **Corregir un sistema ineficaz para el nuevo modelo de pagos por resultados**

La propuesta deja en manos de los Estados Miembro una mayor flexibilidad a la hora de aplicar los instrumentos disponibles, enmarcados en un nuevo Plan Estratégico para ambos pilares. Para que se garantice la contribución real de estos planes estratégicos a objetivos ambientales comunes relevantes, y la igualdad de condiciones entre productores - especialmente dentro de la arquitectura verde de la PAC- debe establecerse un mecanismo de rendición de cuentas creíbles y sólidas. Sin embargo, en el nuevo modelo de “entrega de resultados” propuesto por la Comisión no se pide a los Estados Miembros que informen sobre su desempeño ambiental, económico o social mediante indicadores de impacto y resultados adecuados y suficientes. Se pretende medir el avance hacia los objetivos ambientales simplemente a partir de información sobre el porcentaje de agricultores o hectáreas bajo compromisos climáticos o ambientales (indicadores de realización). Este tipo de indicadores no aporta información suficiente sobre la eficacia del gasto, lo que hace que, de facto, la financiación no esté ligada al rendimiento. Por tanto, el nuevo modelo no es, en la práctica, un modelo basado en resultados. Al contrario, la forma en que se estructura simplemente incentiva un diseño de compromisos ambientales débil.

Un diseño ambicioso de objetivos ambientales y un sistema de seguimiento adecuado permite apostar por los agricultores y ganaderos que producen de manera sostenible y dotar de un valor añadido a los fondos de la PAC. Tener reglas claras y firmes a nivel de la UE es una forma crucial de mantener la igualdad de condiciones y el aspecto "común" de la PAC, así como evitar la competencia desleal entre los agricultores tanto en el mismo país como a nivel europeo.

### **Qué pedimos**

Para lograr una PAC que realmente aborde los retos ambientales pendientes los estados miembros deben demostrar cómo las opciones elegidas para aplicar la PAC son efectivas y eficientes. Para eso necesitamos:

- Diseño de **objetivos SMART** basados en la evidencia científica a nivel de la UE. Los objetivos ambientales previstos deben ser **relevantes** para los compromisos de la UE en la materia, y adecuado a los retos territoriales.
- Establecimiento de **metas y sanciones basadas en indicadores de impacto** (en lugar de indicadores de realización o resultado). La reserva de eficacia (*bonus performance*) propuesta hasta el momento es insuficiente para apoyar objetivos ambientales ambiciosos.

- **Mejora de la batería de indicadores propuestos**, al menos a nivel de Estado, recuperando el Indicador sobre Sistemas de Alto Valor Natural (ICC37) y en materia de agua (evolución del estado de las masas de agua sujetas a presiones de origen agrario, etc.).
- **Corresponsabilidad de las autoridades ambientales** a lo largo del diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la PAC, incluyendo su participación plena en las negociaciones en marcha en Bruselas, así como en la elaboración y aprobación de los futuros Planes Estratégicos de la PAC.
- **Participación de la sociedad civil** en todo el proceso, con los medios y tiempo necesarios para que sea de calidad y represente la pluralidad de intereses en torno a la PAC (ONG ambientales, de desarrollo, de consumidores, expertos en alimentación, etc.).