

Consulta prèvia a l'elaboració d'un projecte d'Ordre per la qual es crea la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari de les Illes Balears al canvi climàtic

La Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural vol iniciar el procediment d'elaboració d'una Ordre per la qual es crea la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari de les Illes Balears al canvi climàtic.

Amb la finalitat de donar compliment a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, i a l'article 55.1 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears; es posa a disposició de la ciutadania, dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura norma, la informació relacionada amb els aspectes següents:

a) Problemes que es pretenen solucionar

Les Illes Balears per la seva condició arxipelàgica i per la seva ubicació geogràfica a la mar Mediterrània és un territori molt exposat a l'amenaça i vulnerabilitat que suposa el context de canvi climàtic situant-se entre els territoris més sensibles de la Unió Europea. El canvi climàtic té com a efecte immediat l'increment mitjà de les temperatures respecte a l'any de referència que han marcat les institucions internacionals. D'acord amb l'Informe de 2022 del Comitè d'Experts per a la Transició Energètica i el Canvi Climàtic de les Illes Balears, les temperatures màximes i mínimes a les Illes Balears ja han augmentat 0,44 °C i 0,37 °C per dècada entre 1975 i 2015. Al ritme actual, les temperatures podrien arribar a augmentar per a l'any 2030 en 2,5 °C, i entre 3° i 5° a finals de segle.

A l'augment mitjà de les temperatures al llarg de l'any, se li sumen altres efectes directament relacionats com són: el canvi acusat en el règim de les precipitacions i en el seu volum; la continuïtat i augment de la periodicitat dels fenòmens meteorològics extrems com són les onades de calor, les sequeres, les tempestes i les depressions aïllades en nivells alts (DANA); les inundacions; la reducció dràstica dels períodes de fred; l'escalfament de les aigües marines; la reducció dràstica de la humitat dels sòls que accelera la seva erosió i desertització; i finalment la pèrdua accelerada de la biodiversitat. Tot aquest procés l'experimenta de manera quotidiana la societat de les Illes Balears i de manera molt especial el sector agrari i ramader.

El canvi climàtic té un fort impacte en el sector agrari de les Illes Balears pertorbant de manera clara els cicles productius. Amb caràcter general, l'augment de les temperatures altera cadascun dels estats fenològics en el desenvolupament dels cultius, allarga l'estació de creixement i accelera el seu desenvolupament, provocant alteracions tant morfològiques com fisiològiques. L'acceleració del canvi climàtic a llarg termini provocarà la reducció o el desplaçament de les àrees on és viable la producció dels diferents cultius. Per efecte del canvi climàtic, es constata una reducció en la productivitat per hectàrea, fet que compromet la viabilitat de les explotacions. En els darrers anys, des de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural, mitjançant l'Institut de Recerca i Formació Agrària i Pesquera (IRFAP), com des d'altres centres de recerca de referència a les Illes Balears, hem constatat aquests processos en cultius com la vinya, l'olivera, l'ametller, però també en la producció mitjana de llet o en els cicles reproductius de l'oví. Sens dubte, i per efecte del canvi climàtic, la sensibilitat dels patògens i de les plagues als factors climàtics augmenten les possibilitats d'aparició i intensificació de les plagues i malalties en els cultius i l'ampliació de

períodes de transmissió de les malalties transmeses per vectors. Tots aquests efectes plantegen reptes molt considerables a un sector agrari els actius del qual avui dia, perceben com una de les seves principals amenaces, el canvi climàtic i com un dels seus principals reptes, l'adaptació dels sistemes productius a aquesta realitat i de les seves pràctiques concretes de producció i maneig.

La producció agrícola de les Illes Balears és especialment vulnerable a causa de les seves condicions agroclimàtiques i a una molt alta proporció de sòls pobres. L'augment de les temperatures acompanyat del descens de la humitat disponible incrementa el ritme de l'aridesa dels sòls agraris. Aquest procés té conseqüències especialment greus sobre l'agricultura de secà que a les Illes Balears representa més del 85% de la superfície agrària útil. No obstant això, també l'agricultura de regadiu augmentarà les seves necessitats netes d'aportació hídrica a causa de la major evapotranspiració en un context en el qual la competència per l'ús de l'aigua de qualitat serà cada vegada més alta. L'augment del nivell de la mar conseqüència de l'increment de la seva temperatura mitjana, incrementa la intrusió marina en els aquífers costaners, augmentant la salinització i perjudicant doblement els sistemes agrícoles a les illes. Tots aquests efectes són constatables per part de les explotacions agràries i en l'acció quotidiana de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural.

Al mateix temps que l'agricultura i la ramaderia són els sectors més vulnerables i directament afectats pel canvi climàtic, el sector agrari pot exercir un paper positiu i determinant en els objectius de la seva mitigació. Les terres de cultiu i les plantacions capturen carboni de l'atmosfera mitjançant la fotosíntesi, les pastures permanents i els sòls vius i gestionats adequadament són autèntics embornals de carboni. Aquestes dues accions que deriven directament de l'acció dels professionals de l'agricultura i la ramaderia, que es converteixen d'aquesta manera en aliats en la lluita contra el canvi climàtic. Finalment, i malgrat els efectes positius que té un sector agrari resilient i sostenible, no podem obviar que, com qualsevol altra activitat econòmica, també l'agricultura i la ramaderia són responsables d'una part de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle a la UE. Si bé es calcula que en el conjunt de la Unió Europea la totalitat del sistema agroalimentari des de la producció fins a la distribució és avui responsable del 18% de les emissions, no podem oblidar la dimensió concreta de la fase de la producció representada pel sector agrari de les Illes Balears enfront de la resta de les fases de la cadena de valor. D'acord amb l'últim informe del Comitè d'Experts per a la Transició Energètica i el Canvi Climàtic de les Illes Balears, el 42,41% de les emissions en l'arxipèlag són provocades pel sector del transport i el 39,97% pel sector energètic, mentre que entre tota la resta dels sectors econòmics genera el 17,62%. Per tant, sense obviar l'objectiu irrenunciable de reduir els impactes de l'agricultura i ramaderia balear sobre el canvi climàtic, és evident que l'increment de la producció agrària balear i l'augment del pes de la producció local sobre el sistema alimentari de les illes reduirà les emissions en les altres fases de la cadena de valor tenint un impacte positiu sobre la balança general de les Illes Balears. D'acord amb tot l'anterior, hauran de ser línies de treball d'aquesta Comissió, la resposta al canvi climàtic mitjançant accions de mitigació, adaptació i resiliència i l'augment de la capacitat del sector com a embornal de carboni. Però sens dubte, són les accions d'adaptació i resiliència al canvi climàtic, les prioritàries en un horitzó de sostenibilitat econòmica del sector agrari a les Illes Balears. En aquesta mateixa perspectiva, sorgeixen oportunitats per a valorar les externalitats ambientals positives que el sector agrari pot generar com a part de la resposta de mitigació i adaptació al canvi climàtic. El desenvolupament d'aquestes oportunitats formarà part prioritària de l'acció d'aquesta Comissió. En aquest sentit, s'estan desenvolupant de forma creixent i accelerada en els darrers anys de sistemes de certificació de crèdits de carboni en l'agricultura i ramaderia i de diferents fórmules implantades per a valorar el pagament per serveis ambientals i ecosistèmics del sector agrari.

En aquest context, no podem oblidar que la Política Agrícola Comuna (PAC) de la UE, desenvolupada a través del Pla Estratègic de la PAC d'Espanya que és aplicable a les Illes Balears i que ha de garantir que els agricultors i ramaders puguin adaptar-se a les incerteses climàtiques, reduir les emissions i mitigar el canvi climàtic.

Mitjançant la política agrícola comuna (PAC), la Comissió Europea pretén garantir que l'agricultura contribueix àmpliament a les polítiques climàtiques de la UE. En l'àmbit del Pacte Verd Europeu, l'estratègia «De la granja a la taula» esbossa el marc per a una transició cap a un sistema alimentari sostenible, en el qual els agricultors puguin continuar abastint els aliments a la societat i al mateix temps protegint el clima. La PAC és l'instrument clau per a fer costat als agricultors en aquesta transició. Així, els objectius específics 4, 5 i 6 de la PAC es refereixen de manera directa als compromisos ambientals i del clima. La PAC mitjançant l'objectiu 4 pretén “Contribuir a l'atenuació del canvi climàtic i a l'adaptació als seus efectes, així com a l'energia sostenible” secundant mitjançant mesures concretes, la disminució de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle, l'adaptació al canvi climàtic, la millora de l'eficiència energètica i l'increment de l'energia sostenible garantint la coherència amb la resta d'objectius específics. Aquest Objectiu específic 4 ha d'interpretar-se de manera coherent amb l'objectiu 5 que cerca “Promoure el desenvolupament sostenible i la gestió eficient dels recursos naturals, com ara l'aigua, el sòl i l'aire” i l'objectiu 6 “Contribuir a la protecció de la biodiversitat, potenciar els serveis ecosistèmics i conservar els hàbitats i els paisatges”. D'aquesta manera, els Reglaments que conformen el cos legislatiu de la PAC 2023–2027, així com els Reials decrets que formen el paquet legislatiu que desenvolupa la PAC per a Espanya, estableixen els objectius, indicadors, instruments i mesures que conformen tant la condicionalitat ambiental obligatòria de la PAC com els instruments voluntaris de medi ambient i clima que en tot cas, busquen avançar cap a una agricultura més resilient a l'efecte del canvi climàtic.

En aquesta mateixa direcció, la PAC actual atorga major fortalesa al desenvolupament de les eines i instruments de gestió de risc. Així l'article 19 del Reglament (UE) 2021/2115 del Parlament Europeu i el Consell de 2 de desembre de 2021 pel qual s'estableixen normes en relació amb l'ajuda als plans estratègics que han d'elaborar els Estats Membres en el marc de la política agrícola comuna (plans estratègics de la PAC), estableix la possibilitat de contribuir mitjançant les ajudes directes als instruments de gestió de risc, i l'article 76 del mateix Reglament, desenvolupa el tipus d'instrument que es pot desenvolupar amb càrrec als fons FEADER de Desenvolupament Rural. Espanya compta amb un Sistema Nacional d'Assegurances Agràries Combinades nascut de la transició democràtica i desenvolupat a través de la que va ser la primera Llei de la democràcia. La llei 87/1978, de 28 de desembre, d'Assegurances Agràries Combinades i el Reglament que la desenvolupa ha permès construir un sistema sòlid i madur mitjançant 44 plans anuals d'assegurances agràries combinades i que avui és referència a nivell mundial. No obstant això, els reptes del canvi climàtic i l'alta sinistralitat que s'ha aguditzat en els últims anys, posen en perill la sostenibilitat del sistema. Això ha obligat al conjunt dels actors, incloent-hi a les Comunitats Autònomes, a iniciar un procés de reflexió accelerada sobre el conjunt de les eines de gestió de crisi i el paper de l'assegurança agrària davant el canvi climàtic.

En aquest context, els instruments i eines amb els quals l'administració agrària de les Illes Balears ha comptat fins a la data per a donar resposta a les adversitats climàtiques, són escassos i no s'adapten als riscos climàtics actuals. A la normativa i plans existents, les adversitats climàtiques són tractades com a episodis puntuals i extraordinaris que quan succeeixen i valorant el seu impacte sobre el sector agrari i ramader, es responen mitjançant les ajudes directes sempre en combinació amb l'eina de l'assegurança agrària, a la qual l'administració agrària autònoma aporta entre un 30% i un 40% del cost de les pòlisses, que al costat de l'aportació del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació, se situa en un finançament d'entre el 60% i 70% del cost final de l'assegurança. Entre tots aquests instruments autònoms, destaca pel seu especial desenvolupament, el Decret 54/2017 de 15 de desembre, que aprova el Pla Especial d'Actuació en situacions d'alerta i eventual sequera de les Illes Balears que aborda tant la sequera hidrològica i la sequera meteorològica i que ha servit de base a les declaracions de sequera dels anys 2019, 2021 i 2023. Al marge d'aquest instrument específic, es compta amb el Fons de Contingències del Govern de les Illes Balears que compta amb dotació ordinària mitjançant els Pressupostos Autònoms i que l'any 2023 va ser modificat perquè contemplés de manera directa les adversitats derivades del canvi climàtic i la cobertura de danys extraordinaris als sectors agraris i ramaders.

La pròpia Conselleria d'Agricultura, Pesca i Medi Natural, mitjançant la Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural i l'IRFAP han impulsat en els darrers 4 anys, projectes molt concrets que es dirigeixen a cobrir diverses visions de la gestió dels riscos climàtics. És el cas per exemple del projecte dirigit a enfortir els sistemes d'alerta primerenca de la sequera com és el cas del Sistema de Teledetecció i Alerta de Sequera, desenvolupat amb la mateixa metodologia definida per Agroseguro i sobre la base de l'indicador de vegetació de diferència normalitzada (NDVI). Igualment destaca el Projecte d'Adaptació al Canvi Climàtic en els cultius de vinya, olivera i ametller impulsat des de l'IRFAP i en el qual hi participen altres 7 centres de recerca. A la recerca i desenvolupament promoguts des de la pròpia administració agrària, se li sumen els esforços concrets d'altres institucions acadèmiques com el cas de l'Institut d'Investigacions Agroambientals i de l'Economia de l'Aigua (INAGEA) vinculat a la UIB, o els projectes de recerca en els quals participen actors empresarials del sector agrari de les Illes Balears. Tot això és indicatiu de l'alta prioritat que tenen per al sector agrari la recerca d'alternatives. La Comissió que es crea mitjançant aquesta Ordre tindrà com un dels seus eixos, articular el conjunt de la recerca i transferència impulsada des dels diversos actors sempre en benefici del sector agrari.

b) La necessitat i oportunitat d'aprovar-la

La creació de la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari de les Illes Balears al canvi climàtic permetrà reflexionar i aportar propostes d'instruments de política pública vinculats a la gestió del risc a les explotacions agràries i ramaderes, desenvolupar propostes perquè les eines existents s'adaptin a les condicions del canvi climàtic i al mateix temps, haurà d'impulsar la transició energètica i sostenible del model de producció en nom de la seva pròpia viabilitat i rendibilitat econòmica. La continuïtat de les adversitats derivades del clima que se succeeixen any darrera any, ens permet afirmar que el risc s'ha convertit en incertesa, i els agricultors i ramaders de les Illes Balears no disposen d'instruments per a abordar-la, i per això és imprescindible desenvolupar majors esforços per part de la pròpia administració agrària.

És imprescindible també determinar els riscos climàtics als quals s'enfronta el sector agrari de les Illes Balears, minimitzar el risc mitjançant sistemes avançats d'alerta primerenca, augmentar la capacitat de resposta i ampliar la diversitat d'instruments de gestió del risc. Aquest reptes, sens dubte hauran d'acompanyar-se de majors esforços en recerca i transferència cap al sector agrari, en el desenvolupament de tecnologies apropiades i en la digitalització. Aquest camí a recórrer no donarà els resultats desitjats si no va acompanyat amb els esforços del sector per adaptar les seves explotacions agràries i ramaderes a les condicions actuals del clima en un context d'incertesa. Aquest acompanyament al sector és l'objectiu prioritari de la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari al canvi climàtic de les Illes Balears. Però en tot cas, el darrer objectiu serà sempre millorar la rendibilitat i viabilitat econòmica de les explotacions agràries de les Illes Balears.

La Comissió per l'adaptació del sector agrari al canvi climàtic a les Illes Balears es crea també per a aconseguir el millor tractament de les polítiques públiques en aquesta matèria, des d'una perspectiva participativa i multidisciplinària, i se li assigna una àmplia varietat de funcions, que es corresponen amb el seguiment i la formulació de propostes que serveixin de base a la presa de decisions relacionades amb les polítiques de canvi climàtic al sector agrari de les Illes Balears, així com impulsar i coordinar les actuacions de les diferents administracions agràries de les Illes Balears per a aconseguir un model productiu i social més ecològic.

Aquests arguments posen de manifest que la creació d'un òrgan específic de discussió, diàleg i participació pública en matèria de canvi climàtic és una mesura necessària que contribuirà a la millora de la rendibilitat i viabilitat econòmica de les explotacions agràries de les Illes Balears.

c) Els objectius de la norma

L'objectiu general de la Comissió és enfortir la capacitat de resposta, la resiliència i la capacitat d'adaptació dels sistemes agraris i ramaders al context de canvi climàtic, reduint els factors de vulnerabilitat i promovent la transició cap a sistemes de producció sostenibles, viables i eficients.

A més, la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari de les Illes Balears al canvi climàtic tindrà els següents objectius específics:

- a) Impulsar i coordinar les actuacions de les diferents administracions agràries de les Illes Balears en matèria de mitigació i adaptació al canvi climàtic per aconseguir un model agrari productiu i rendible i amb capacitat de resiliència i transformació sostenible en resposta al canvi climàtic.
- b) Impulsar i coordinar les actuacions dels diferents òrgans de l'administració agrària de les Illes Balears per l'elaboració de l'estratègia enfront al canvi climàtic del sector agrari dels Illes Balears.
- c) Fomentar i coordinar projectes d'investigació, estudis científics, anàlisis i diagnòstics sectorials relacionats amb la mitigació i adaptació al canvi climàtic del sector agrari dels Illes Balears.
- d) Desenvolupar dins del marc competencial propi, les eines i instruments adequades de política agrària encaminades a l'alerta primerenca, la gestió de riscos i l'augment de la capacitat de resposta davant els riscos climàtics.
- e) Desenvolupar un sistema de transferència i assessorament a nivell d'explotació que millorin la resiliència i l'adaptació al canvi climàtic del sector agrari dels Illes Balears.
- f) Assessorar, quan es requereixi, sobre l'adequació de projectes de normes i plans de l'Administració General de l'Estat, de la Comunitat Autònoma dels Illes Balears i dels Consells Insulars referents a la mitigació i adaptació al canvi climàtic del sector agrari dels Illes Balears.
- g) Assessorar, quan es requereixi, al Fons de Garantia Agrària i Pesquera de les Illes Balears (FOGAIBA), sempre que sigui necessari, en el disseny i definició del sistema i les convocatòries d'ajudes d'emergència davant les adversitats climàtiques.
- h) Dissenyar i posar en marxa eines de política agrària, mesures i projectes per a la valorització dels serveis ecosistèmics que proveeix el sector agrari, incloent-hi la certificació de crèdits de carboni i el pagament per serveis ambientals.

A la Comissió per a la Resposta i Adaptació del Sector Agrari de les Illes Balears al Canvi Climàtic li corresponen les funcions de proposta, execució, coordinació i seguiment d'actuacions i accions que serveixin de base a la presa de decisions relacionades amb les polítiques públiques de canvi climàtic al sector agrari de les Illes Balears.

d) Les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores

La Direcció General d'Agricultura, Ramaderia i Desenvolupament Rural considera que per a l'adopció d'una norma per a la creació de la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari de les Illes Balears al canvi climàtic, s'ha d'optar per l'elaboració d'una Ordre, atenent a la regulació dels òrgans col·legiats de les administracions públiques inclosa a la secció 3^a del capítol II del títol preliminar de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic dels Sector Públic; i atenent la regulació dels referits òrgans a la Llei 3/2003, de 26 de març, de Règim Jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i concretament l'article 19.1, que preveu que la creació d'òrgans col·legiats de l'Administració de la Comunitat Autònoma requereix norma específica en el

cas que se li atribueixin funcions de decisió, de proposta, d'emissió d'informes preceptius, o de seguiment i control d'altres òrgans de l'Administració. En aquesta línia, a la Comissió per a la resposta i adaptació del sector agrari de les Illes Balears al canvi climàtic li corresponen les funcions de proposta, execució, coordinació i seguiment d'actuacions i accions que serveixin de base a la presa de decisions relacionades amb les polítiques públiques de canvi climàtic al sector agrari de les Illes Balears.

Així mateix, la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, a l'article 46.1, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears. D'acord amb l'article 47.1, les disposicions reglamentàries adopten la forma d'ordre si són aprovades pels consellers. D'acord amb l'article 47.3, les ordres són firmades pel conseller competent.

e) Antecedents normatius

- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic dels Sector Públic.
- Llei 3/2003, de 26 de març, de Règim Jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.
- La Llei 3/2019, de 31 de gener, Agrària de les Illes Balears, a l'article 52 m) preveu que a l'àmbit de la producció agrícola, i d'acord amb els principis que recull l'article 31, se seguirà la línia d'actuació de fomentar les actuacions i mesures agroambientals destinades a prevenir l'erosió, la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic i a la captació de CO2.
- Normativa per raó de la matèria sectorial aplicable.

Palma, 30 d'octubre de 2023
El director general
Fernando Fernández Such