



Tomás García Azcárate
Consejo Superior de
Investigaciones Científicas (CSIC)¹

Un balance de la legislatura agraria en España

■ En este artículo, su autor hace balance de la legislatura agraria, analizando diversas actuaciones emprendidas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, bajo la dirección del ministro Luis Planas. En concreto analiza el Plan Estratégico de la PAC, centrando la atención en el tema de la convergencia interna de las ayudas, el *capping* (limitación de la cuantía máxima por explotación), la definición del perfil de beneficiario (agricultor activo), y los eco-regímenes. Por último, el autor analiza la reforma de la Ley de la Cadena Alimentaria, como instrumento para mejorar las relaciones entre productores, industrias y distribución.

Palabras clave:

Política Agraria Común (PAC) | Cadena alimentaria | Gobierno de coalición | España.

El gobierno presidido por Pedro Sánchez a raíz de su victoria en las elecciones de noviembre de 2018 es, en realidad, un quíntuple gobierno de coalición. Esta afirmación puede chocar, pero es importante tenerla en mente a la hora de comprender lo que ha acontecido en esta legislatura.

Por lo pronto, todos los gobiernos, incluso los de un solo partido, son realmente gobiernos de coalición, entre, de un lado, los ministros de Hacienda (que velan por los ingresos y vigilan el gasto público) y, de otro, el resto de los ministros (que son los que gastan, ejecutando el presupuesto). La suerte que tienen los ministros de Agricultura es que una gran parte de su presupuesto viene de Bruselas a través de la PAC, si bien cada nueva medida, cada iniciativa de ámbito nacional, implica una dura negociación con el Ministerio de Hacienda. Ese contexto de permanente negociación con el responsable de la cartera de Hacienda, puede calificarse como la “primera coalición” a la que se enfrenta todo gobierno.

Además, el gobierno Sánchez ha sido, y continuará siéndolo hasta el final de la legislatura, un gobierno en minoría parlamentaria, lo que implica tener que negociar continuamente para lograr acuerdos con los otros grupos políticos que, en principio, te apoyan, aunque no formen parte del go-

bierno. Ese contexto de negociación puede verse como una “segunda coalición”.

La “tercera coalición” es la más clásica, y corresponde a la que tiene el PSOE con Unidas-Podemos, fruto del acuerdo de gobierno firmado al comienzo de la legislatura. A ello hay que añadir que Unidas-Podemos es, a su vez, una coalición (la “cuarta” en la cuenta que estamos haciendo). Por último, cabe señalar una “quinta coalición”, que es la que puede observarse entre dos *almas* del gobierno: la *medioambientalista* y la de *gestión* (aunque tanto la ministra Ribera, como el ministro Planas sean del mismo partido, el PSOE). Ambos ministerios deben coaligarse para hacer posible, y aceptable, la necesaria transición ecológica, es decir, la inevitable adaptación al (y la deseable mitigación del) cambio climático. Una variante de esa “quinta coalición”, que incluso podría verse como una sexta, sería la que se produce dentro del PSOE en torno al tema de la gestión del agua, que ha mostrado la existencia de *almas* y sentimientos distintos entre dirigentes del mismo partido socialista.

Gestionando las tensiones

En España no tenemos costumbre de tener gobiernos de coalición. Yo he vivido 29 años

en Bélgica, donde han tenido siempre gobiernos de coalición, con hasta cinco partidos distintos y tres lenguas maternas diferentes. En estas situaciones, es normal que cada socio de gobierno intente marcar territorio, lo importante es que el ejecutivo funcione. En España, para alegría de unos y desgracia de otros, el caso es que el gobierno de coalición ha funcionado razonablemente bien en términos generales. Es verdad que lo ha hecho mejor en temas como la gestión económica y sanitaria de la crisis provocada por la pandemia COVID, que en otros temas donde han surgido tensiones inevitables, como ha sido el caso, como veremos, en los temas agrarios asociados a la aplicación de la nueva PAC en España.

Pero erraríamos si limitáramos la fuente de estas tensiones al campo político. No son sólo las habituales tensiones internas entre los socios del gobierno de coalición, ni tampoco las generadas por una oposición incapaz de reconocer que los “otros”, aunque sea sin querer, por casualidad, pueden hacer algunas cosas bien. A mi juicio, la fuente de algunas tensiones surgidas en torno a los temas agrarios y rurales es mucho más profunda y, por ello, más difícil de abordar, ya que se encuentra en la distancia entre lo “urbano” y lo “rural”, reflejada sobre todo en cuestiones como la España vaciada, el equilibrio territorial y la solidaridad entre territorios: si hay una España vaciada, es que hay una España vaciadora.

Pero también aparecen tensiones en torno a valores y temas culturales, como la caza, el ruido molesto de las campanas de las iglesias o del canto de los gallos en los pueblos, el bienestar animal, la fauna salvaje (en especial, el lobo), el consumo de carne, el auge del veganismo..., por sólo poner algunos de los posibles ejemplos.

En ese contexto de tensiones, tienen buenas razones muchos habitantes del medio rural para sentirse abandonados cuando les cierran oficinas bancarias, estaciones de ferrocarril, escuelas para sus hijos, tiendas y discotecas... Lo mismo que también tienen buenas razones para el descontento muchos agricultores empujados durante décadas a producir más y más, y enfrentados hoy a un cambio de paradigma en los temas agrarios, rurales y alimentarios. Tienen todos los habitantes del medio rural buenas razones para sentir que, desde las ciudades que lo tie-



La energía del futuro será renovable, sin duda, pero la cuestión es cómo hacer posible la coexistencia entre, de un lado, las nuevas formas de ocupación del territorio (asociadas muchas de ellas a la producción de esas fuentes de energía) y, de otro, los usos tradicionales. ¿Cómo evitar la repetición en el siglo XXI de la antigua sensación de la población rural de que se vuelve a extraer riqueza de sus territorios sin que ello genere beneficios tangibles a sus habitantes, siempre en provecho de las grandes empresas y de los consumidores urbanitas?

nen todo, les quieren imponer pautas y comportamientos que ellos no entienden. La multitudinaria manifestación del 20 de marzo 2022 respondía a esa realidad y a esos sentimientos.

La energía del futuro será renovable, sin duda, pero la cuestión es cómo hacer posible la coexistencia entre, de un lado, las nuevas formas de ocupación del territorio (asociadas muchas de ellas a la producción de esas fuentes de energía) y, de otro, los usos tradicionales. ¿Cómo evitar la repetición en el siglo XXI de la antigua sensación de la población rural de que se vuelve a extraer riqueza de sus territorios sin que ello genere beneficios tangibles a sus habitantes, siempre en provecho de las grandes empresas y de los consumidores urbanitas?

Las contradicciones entre lo que dicen muchos ciudadanos (habitantes de las ciudades) y el comportamiento de muchos de esos mismos ciudadanos en tanto consumi-

dores urbanos, no son nuevas, pero sí son cada día más difícil de entender por parte de la población rural. Al tiempo que en sus preocupaciones ponen por delante, por ejemplo, los problemas del medioambiente y el tema del bienestar animal continúan teniendo el precio de los alimentos (mientras más bajo, mejor) como elemento motor de sus compras en los supermercados, y aún más en el actual contexto económico.

En muchos de estos asuntos, y como no podía ser de otra forma, el ministro de Agricultura se ha colocado al lado de los agricultores y ganaderos y, en general, de los habitantes del medio rural.

Cuatro años convulsos

En un tono desenfadado podríamos decir que lo único que le falta a este gobierno en esta legislatura es que caiga un meteorito



Debe recordarse que ya se ha producido en la última década una disminución significativa del número de beneficiarios de la PAC, expulsando del sistema a muchos antiguos beneficiarios que no tenían una relación significativa con la actividad agraria. Eran 915.296 solicitantes en el año 2013, y la cifra ha descendido a 642.625 en 2021, es decir, una disminución de 272.671 solicitantes (un 30%)

sobre el territorio patrio. Tenemos que ser todavía prudentes a la hora de escribir este artículo, ya que la legislatura no ha acabado.

Hemos tenido, por ejemplo, la pandemia COVID, con las tensiones en todas las cadenas de suministros. La parálisis de la economía china perturbó completamente el transporte marítimo, a lo que hubo que sumar el cierre durante varios meses del canal de Suez cuando empezaba a normalizarse la situación.

Pero no nos tenemos que olvidar de otras muchas cosas: la erupción volcánica en La Palma; la caída del turismo; las tensiones con Argelia y Marruecos; la sequía y las heladas de primavera, que han recortado las producciones; los aranceles americanos a la aceituna negra española; la viruela ovina y caprina en Castilla-La Mancha; un caso de vacas locas en Galicia; la peste porcina que ronda Europa; la gripe aviar que ya está en nuestro país; la *Xylella fastidiosa*, que ya no se limita al olivar, sino que se extiende a las plantas aromáticas...

Tenemos hoy todavía la guerra de Ucra-

nia, que provoca tensiones en el mercado energético (reflejadas en el aumento del coste no sólo de la energía, sino también de los fertilizantes), así como el resurgir de la inflación y de los cambios que ello induce en el comportamiento de los consumidores, una inflación de costes que castiga a los sectores productivos, incluido el sector agrario.

Por razones de espacio no vamos a abordar con detalle todos los acontecimientos que han marcado estos casi cuatro años. Nos vamos a centrar en los dos que, a mi juicio, son relevantes en el área de la agricultura y la política agraria, a saber: el Plan Estratégico de la nueva PAC (el PEPAC) y la vertebración de la cadena alimentaria.

El Plan Estratégico de la PAC

El nuevo modelo de gobernanza de la PAC ha instaurado los "Planes Estratégicos Nacionales" (en adelante, PEPAC) como la piedra angular de toda su arquitectura. Los reglamentos comunitarios de la UE siguen defi-

niendo las líneas directrices, los objetivos a alcanzar y las prioridades (incluidas las presupuestarias), pero estas orientaciones generales son concretadas por cada Estado en el marco de su correspondiente Plan Estratégico. El Plan debe ser aprobado por la Comisión Europea, que tiene como misión asegurarse de que no se introducen distorsiones de la competencia que pongan en peligro el mercado único y de que cada Estado contribuye de forma adecuada y equilibrada al cumplimiento de los objetivos generales de la UE. Hay que destacar que España ha estado entre los cinco primeros Estados miembros que recibieron el plácet de la Comisión, concretamente en julio de 2022.

Muchos y difíciles fueron los temas abordados en la negociación del PEPAC español. Por razones de espacio, y en función de su relevancia política, vamos a insistir únicamente en cuatro: i) la convergencia interna de las ayudas; ii) la limitación de las ayudas por explotación; iii) el debate sobre los beneficiarios de la PAC, y iv) los eco-regímenes.

Convergencia interna

Cada día que pasa se hace más difícil explicar a nuestros conciudadanos que las ayudas a los agricultores se distribuyen todavía en una buena medida siguiendo referencias históricas, algunas de las cuales se remontan al año 1990. De hecho, en el acuerdo que aprobó la PAC 2013-2027, con el Partido Popular en el gobierno, ya se insistía que "los Estados miembros que actualmente mantienen las asignaciones basadas en referencias históricas deben evolucionar hacia niveles de pago básico por hectárea más similares"².

Toda la UE ha ido avanzado hacia una convergencia de las ayudas (interna y externa), pero España ha sido el Estado miembro menos proactivo en este tema. En el mejor y más leído blog de toda Europa sobre la PAC (el de mi amigo Alan Matthews), Xavier Ruiz publicó en el año 2019 una entradilla que fue muy sonada y que llevaba por título "El peculiar caso de las ayudas directas en España". Puso aún más al descubierto algo que sabíamos, y es que teníamos una regionalización de las ayudas que oficialmente constaba de 50 regiones, pero que, en realidad, eran muchas más porque cada "región" consta de dis-



Los Eco-regímenes no son un nuevo “pago verde”, ni una continuidad del “greening” de la anterior PAC, sino que son un programa nuevo de ayudas a los agricultores. Es una de las principales novedades de la PAC, siendo su objetivo incentivar y acompañar a la gran mayoría de los productores por la senda de la transición agroecológica y la adaptación al (y mitigación del) cambio climático

tintos territorios y porque las diferencias entre las ayudas medias de dichas regiones iban de 60 a 1.430 €. Lo que no sabía, al menos entonces, Xabier Ruiz es que, además, las diferencias internas dentro de cada región eran muy importantes, incluso más importantes que las diferencias entre las ayudas medias. Su diagnóstico de la falta de convergencia interna en España, por radical que parecía entonces, era, sin embargo, erróneo por moderado y prudente. La realidad era aún más cruda que la que él presentó en el mencionado artículo.

En las “recomendaciones” de la Comisión Europea al proyecto de PEPAC presentado por España, y publicadas a finales del año 2020, se insistía en que “España debe avanzar significativamente en el proceso de convergencia interna y distribuir el apoyo directo a la renta hacia grupos homogéneos de territorios, que tengan en cuenta las condiciones agronómicas, así como las diferencias observadas en función del tamaño físico y económico de las explotaciones, eliminando el vínculo con las referencias históricas”.

Le ha tocado al gobierno de esta legislatura ponerle este cascabel al gato. Hay que señalar ante todo que las ayudas de la nueva PAC no son simplemente “ayudas a la renta”, sino “ayudas básicas a la renta para la sostenibilidad”, un añadido que tiene su importancia. En su PEPAC, España debía ser capaz de justificar en qué medida las diferencias regionales en la distribución de las ayudas tienen que ver con la “sostenibilidad”, es decir, en qué medida contribuyen eficaz y eficientemente a alcanzar los objetivos marcados.

Es un hecho que, cuando hay convergencia, unos productores ganan y otros pierden. Al no ser neutra geográficamente la distribución de las ayudas, si se hace un cálculo regional aparece que unas regiones ganan y otras pierden. Si, además, la región que más pierde es la primera región agraria del país (Andalucía), la tensión está servida. Si añadimos que el ministro Planas es diputado por Córdoba y que el gobierno andaluz es ahora de otro color político (gobernado por el PP), la tensión política aumenta aún más.

Aparte de los efectos territoriales inter-

nos de la convergencia de las ayudas, hay que señalar que tenemos un conflicto abierto con Estados Unidos sobre la ayuda de la que disfrutaban los productores españoles de aceituna de mesa. Se argumenta desde Washington que estas ayudas no están desacopladas de la producción, tal como exigen los acuerdos de la OMC (Organización Mundial del Comercio), sino que, en la práctica, son ayudas acopladas. Tengo un gran respeto y aprecio por mi amigo Antonio de Mora, el secretario General de la Asociación Española de Exportadores e Industriales de Aceituna de Mesa (ASEMESA), pero creo que se equivoca cuando afirma que “está en entredicho la legalidad de todo el sistema de ayudas a los agricultores comunitarios”. Y se equivoca porque lo que estaba en entredicho, y lo está mucho menos hoy gracias a los decididos pasos realizados por el ministro Planas en la convergencia interna, era el modo peculiar como se había realizado el desacoplamiento de las ayudas en España.

Limitación de las ayudas por explotación

La PAC 2023-2027 introduce una limitación al monto máximo de las ayudas de pago básico que puede recibir una explotación. España es el Estado miembro de la UE que ha elegido, con el beneplácito de la Comisión, la fórmula más redistributiva de todas las puestas en marcha. El límite máximo de ayuda está fijado en 100.000 €, a la que se le puede sumar otros 100.000 € como máximo en concepto de salarios pagados y otros gastos sociales.

En realidad, esta limitación no afecta a muchos agricultores y ganaderos, pero sí afecta considerablemente a algunos grandes propietarios, y tiene, por ello, un fuerte valor simbólico. Entre los afectados figuran (entre otros) el Duque de Alba y el Duque del Infantado, las familias Bohórquez o Domecq, el Grupo Fuertes o El Pozo, la familia Núñez de Prado o la familia de José María Pastor.

¿Quiénes deben ser los beneficiarios de la PAC?

Según el PEPAC, los beneficiarios de las ayudas de la PAC deben ser “agricultores acti-

vos”. Para precisar este concepto, se ofrecen las siguientes opciones: ser agricultor “profesional” (definido como aquél cuyos ingresos procedan, al menos, en un 25% de la actividad agraria); estar dado de alta en la Seguridad Social (sea en el régimen RETA o en el SETA), o recibir menos de 5.000€ de ayuda básica.

Cabe preguntarse por qué se ha tenido que recurrir a una definición tan compleja. La respuesta es que se ha buscado conseguir la cuadratura del círculo entre los distintos territorios y las diferentes prioridades políticas. En cuanto a lo primero, las realidades de las distintas agriculturas españolas son muy diferentes. Por poner sólo unos ejemplos, diré que, en Castilla y León, Aragón o Murcia, predomina claramente el agricultor profesional, es decir, aquél cuya actividad laboral transcurre en, y en torno a, la explotación. Pero en otras regiones, como Andalucía, al lado de agricultores profesionales, existen gran número de agricultores a tiempo parcial, muchos de ellos residentes en los pueblos.

Respecto a las prioridades políticas, con la definición de “agricultor activo” se intenta privilegiar a los agricultores profesionales, y se intenta también abarcar al mayor territorio posible. Asimismo, como criterio de política rural, intenta privilegiar a los agricultores que viven en los pueblos.

Debe recordarse que ya se ha producido en la última década una disminución significativa del número de beneficiarios de la PAC, expulsando del sistema a muchos antiguos beneficiarios que no tenían una relación significativa con la actividad agraria. Eran 915.296 solicitantes en el año 2013, y la cifra ha descendido a 642.625 en 2021, es decir, una disminución de 272.671 solicitantes (un 30%).

La nueva PAC instaura, además, el “pago redistributivo”, un nuevo mecanismo con el que se aumenta la cuantía (hasta la media “regional”) de la ayuda básica para las primeras hectáreas de los agricultores profesionales. Se trata con ello de darles el apoyo prioritario que no se les ha podido dar al haberse ampliado la definición de “agricultor activo”.

Los Eco-regímenes

Los *Eco-regímenes* no son un nuevo “pago verde”, ni una continuidad del “greening” de la



Es comprensible la impaciencia de todos aquellos ciudadanos conscientes, con claridad y con razón, de las urgencias a las que se está confrontando la supervivencia del ser humano sobre nuestro planeta. Pero si no conseguimos la adhesión proactiva de los actores económicos y sociales, lo que requiere paciencia y pedagogía, lo más probable es que, en vez de ir más rápido, vayamos más lentamente hacia el objetivo final de mitigar los efectos del cambio climático

anterior PAC, sino que son un programa nuevo de ayudas a los agricultores. Es una de las principales novedades de la PAC, siendo su objetivo incentivar y acompañar a la gran mayoría de los productores por la senda de la transición agroecológica y la adaptación al (y mitigación del) cambio climático.

A mi juicio, el Ministerio ha tenido el acierto, y la valentía, contra viento y marea, de plantear esencialmente como *Eco-regímenes* prácticas que ya realizan algunos de nuestros mejores productores, porque son buenas, tanto para el medio ambiente, como para el bolsillo de los que los agricultores.

La apuesta por este tipo de prácticas ha sido fuertemente criticada desde ciertos ámbitos ecologistas e incluso puesta en duda por el MITERD (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) en el informe de evaluación medioambiental del PEPAC. Argumentan, no sin una buena parte de razón, que los niveles de exigencia de los *Eco-regímenes* son muy limitados y no están a la altura de los retos ecológicos a los

que nos enfrentamos cada día de una manera más urgente.

El dilema era, y es, entre definir el contenido de los *Eco-regímenes* con un elevado nivel de ambición ecológica, aún a riesgo de que la participación (que es voluntaria) de los agricultores sea limitada, o iniciar el proceso de transición agroecológica de la manera más inclusiva posible. Yo, personalmente, comparto esta última apuesta ante el convencimiento de que el éxito de la transición ecológica requiere la participación de los actores sociales y económicos, desde las empresas a los consumidores, incluyendo la adhesión proactiva de la gran mayoría de agricultores y ganaderos. No olvidemos la importancia del “factor humano” para que tengan éxito este tipo de políticas. La realidad es que muchos agricultores y ganaderos perciben como un agravio comparativo el programa de los *Eco-regímenes* al someterlos a unas exigencias ambientales desproporcionadas en relación con las que se le exige al resto de la población.

Es comprensible la impaciencia de todos

aquellos ciudadanos conscientes, con claridad y con razón, de las urgencias a las que se está confrontando la supervivencia del ser humano sobre nuestro planeta. Pero si no conseguimos la adhesión proactiva de los actores económicos y sociales, lo que requiere paciencia y pedagogía, lo más probable es que, en vez de ir más rápido, vayamos más lentamente hacia el objetivo final de mitigar los efectos del cambio climático.

¿Café para todos?

No debería ponerse en duda la necesidad en la ganadería de seguir disminuyendo el consumo de antibióticos. Tampoco se debería poner en entredicho la conveniencia de ajustar al máximo (o quizás debería escribir “al mínimo”) la utilización de pesticidas y fertilizantes al estrictamente necesario. Para ello, hay vías de actuación. La más sencilla para la Administración pública es la política del “café para todos”: se aprueban unas obligaciones, se manda a la Guardia Civil a controlar, y se imponen las correspondientes sanciones. Con esta vía, las reglas serían decididas políticamente al nivel “conveniente” (europeo, nacional, regional) y, por tanto, no podrían tener en cuenta las múltiples realidades de nuestros campos.

Pero hay otra vía, mucho más razonable, pero no más sencilla. Consiste en obligar a los agricultores a que pongan blanco sobre negro en un “cuaderno digital” las prácticas agrícolas y ganaderas que realizan en sus explotaciones. Luego, la Administración le devuelve los datos de explotación comparados con los datos armonizados de sus vecinos y, sobre todo, de aquellos productores que lo están haciendo mejor.

Con ello se consiguen dos cosas. La primera es animar y convencer a los agricultores y ganaderos que hay margen de mejora, y que ello no sólo es bueno para la salud (reducción de antibióticos) o el medioambiente (reducción de pesticidas y fertilizantes), sino también para la rentabilidad económica de la explotación. Lo segundo que se consigue es disponer de información para que, si hace falta legislar en algún momento, se partiría de un conocimiento preciso de la realidad actual y se podría identificar a aquellos productores que requieren más ayuda y acompañamiento.

Obviamente, el salto tecnológico que supone el “cuaderno digital” es un reto para muchos agricultores. Y precisamente por ello se dispone de fondos nacionales y europeos para que los técnicos de las cooperativas y de las organizaciones profesionales agrarias, así como los técnicos de las consejerías de las Comunidades Autónomas y los servicios de asesoramiento de explotaciones previstos en la nueva PAC, puedan realizar esta labor tan importante de acompañamiento a los agricultores.

Desde mi punto de vista, el resultado de todo esto debería ser una agricultura más profesional, más respetuosa del medio ambiente y de la salud humana, más rentable económicamente... y también debería conducir a que disminuyan, hasta que desaparezcan, los “disparates” que muchos agricultores cometen abusando de forma innecesaria y sin ningún tipo de racionalidad de los antibióticos, los fertilizantes o los pesticidas.

El problema de los plazos en la aplicación de la PAC

En el tema de los plazos, hay que reconocer que la gestión de todo este ejercicio de la PAC ha sido un desastre. Empezamos por la Comisión Europea presidida por Juncker, que hizo sus propuestas tarde, con lo que era imposible cumplir los plazos previstos, y hubo que prorrogar dos años la PAC 2014-2020, hasta 2022. Luego, la Comisión de Von der Leyen puso encima de la mesa en la mitad de la negociación la estrategia “De la Granja a la Mesa”, que enmendaba su propuesta original. Todo eso complicó el proceso de elaboración del proyecto de la nueva PAC.

Como hemos dicho, España estuvo en el grupo de cabeza de los cinco primeros Estados miembros que presentaron su proyecto de PEPAC, consiguiendo en julio del 2021 que la Comisión les diera el visto bueno definitivo. Otros, como los Países Bajos, tuvieron que esperar hasta diciembre 2022.

La nueva PAC se aplica en España desde el 1 de enero 2023. Para ello, ha sido necesario publicar la Ley 30/2022 (BOE de 24 de diciembre), que regula el sistema de gestión de la PAC, además de 18 Reales Decretos. Es obvio que se trata de una publicación tardía, lo que no es una buena noticia. Pero los procedimientos legales y administrativos son los

que son y llevan el tiempo que llevan. De hecho, las prisas nunca son buenas consejeras.

Por un lado, el FEGA ha tenido que publicar (y completar) notas aclaratorias. ¡Y cuando se tiene que aclarar los textos, eso quiere decir que no son suficientemente claros! Por otro lado, a la hora de escribir este artículo, se está tramitando un nuevo Real Decreto, de 54 páginas, con correcciones de errores de la normativa de la nueva PAC.

Es verdad que los agricultores han podido tener a su disposición y de forma detallada toda la reglamentación aplicable de la PAC. Aunque el retraso antes comentado es, sin duda, fuente de incertidumbre, no lo es tanto como se podría suponer a primera vista. Por un lado, el Tribunal de Justicia de la UE ya ha sentenciado repetidas veces que no cabe exigir el cumplimiento de obligaciones por parte de los agricultores cuando éstas han sido puestas en su conocimiento una vez que se han adoptado ya las decisiones de siembra de la campaña. Por otro lado, la realidad es que el contenido esencial de las más de 1.000 páginas publicadas en el BOE era ya conocido desde hace tiempo, y una gran parte del PEPAC no representa novedad significativa con respecto a las normas ya en vigor en las campañas anteriores. Por último, está el sentido común, tanto de los agricultores como de las administraciones públicas, que lleva a transformar este año 2023 en un año de transición en el cual la pedagogía y el aprendizaje mutuo debe ser prioritario frente a la aplicación de los posibles regímenes sancionadores.

La vertebración de la cadena alimentaria

No hay agricultura “verde” en números “rojos”. Un producto digno ha de tener un precio digno. Para ello es necesario promover estrategias duraderas de colaboración a largo plazo entre los distintos actores de la cadena alimentaria (estrategias “win-win” diríamos en inglés) frente a dinámicas depredadoras de corto plazo.

Ya teníamos en España una Ley de la Cadena Alimentaria, aprobada por unanimidad en el año 2018 con Miguel Arias Cañete de ministro de Agricultura, una ley considerada entonces pionera y un ejemplo a seguir por otros Estados miembros de la UE. A pe-

sar de ello, el descuento por los bajos precios percibidos por los agricultores se expresó en una larga serie de multitudinarias manifestaciones que recorrieron el país durante los últimos meses de 2019 y los primeros meses de 2020.

Las protestas cesaron con la pandemia del COVID cuando los agricultores contribuyeron a que no se produjeran situaciones dramáticas de desabastecimiento de alimentos ni en nuestro país ni en el resto de Europa. Pero las raíces y razones del descontento siguieron vivas. Como respuesta a ese malestar, el Gobierno aprobó el 25 de febrero 2020 un Real Decreto-ley adoptando “nuevas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación” que modificaba la citada Ley de la Cadena Alimentaria. Posteriormente, el citado Real Decreto-ley fue refrendado en las Cortes, y convertido en la actual Ley 16/2021, aunque por desgracia sin conseguir el mismo nivel de consenso político que la ley inicial.

Como regla general, la nueva Ley ha sido bien recibida, pero introduce una cláusula que toca directamente la delicada relación comercial entre el comprador y el vendedor. Según establece la nueva Ley de la Cadena Alimentaria, el agricultor debe recibir un precio por sus productos que cubra, al menos, los costes de producción. La Ley habla explícitamente de “los costes asumidos para desarrollar la actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar”.

La buena intención del legislador es evidente, como también son igual de evidentes los elementos de incertidumbre que esa



obligación implica. Como muestra valen sólo cuatro ejemplos: ¿cómo puede un comprador “bien intencionado” saber el coste de producción de lo que le vende el agricultor? ¿cómo se evita que un comprador “mal intencionado” obligue al vendedor de un producto perecedero a firmar un papel en el que “voluntariamente” asegure que está cubriendo su coste de producción? ¿cómo se ha de valorar el trabajo del agricultor o de su familia? ¿cómo se compatibiliza esta obligación con contratos de suministro de productos tales como las frutas y hortalizas a lo largo de toda una campaña?

Muchas de estas preguntas, y otras más, encontrarán su respuesta en el desarrollo y la aplicación de la Ley. Su acatamiento y control es condición necesaria, aunque no suficiente, para construir una cadena creadora de valor y, luego, para conseguir una distribución equilibrada de este valor entre todos sus componentes.

El equilibrio entre los distintos componentes de la cadena alimentaria pasa también, sobre todo, por la organización comercial de los productores. En este aspecto, hay que señalar que el PEPAC español no ha clarificado las diferencias con respecto a la aplicación del derecho de la competencia

entre las organizaciones de productores (OPs) comerciales y las que no lo son; tampoco ha utilizado plenamente todas las posibilidades que el nuevo reglamento comunitario abría para extender a otros sectores el modelo europeo de las OPs de frutas y hortalizas y de sus fondos operativos.

Reflexiones finales: una luz y una sombra

No quisiéramos acabar este análisis de la legislatura sin mencionar dos hechos que, a nuestro juicio, merecen atención: uno, más bien del lado de la luz, y otro, de la sombra.

Empecemos por la sombra. Como se sabe, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) son un nuevo instrumento de colaboración público-privada cuyo objetivo es impulsar grandes iniciativas que contribuyan a la transformación de la economía española. Hasta el 10 de enero del 2023, que se nombró a Jordi Carbonell Sabarreja, veterano experto y buen conocedor del sector alimentario, comisionado para el PERTE Agroalimentario, el interlocutor para el sector fue el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Es verdad que ello aseguraba una mayor coherencia entre los demás PERTEs, pero un mayor protagonismo del interlocutor habitual (la DG de Industria Alimentaria del MAPA) habría sido muy bien acogida por el conjunto del sector.

En cuanto a la luz, el MAPA se ha atrevido a asociar en el proceso de evaluación del PEPAC a distintos institutos del CSIC, apoyo que, a través de una Plataforma Tecnológica, debería ampliarse a otros centros de investigación. Sin poner en absoluto en duda las capacidades profesionales de los funcionarios y de los empleados de TRAGSATEC, la incorporación del CSIC es una garantía adicional de rigor y calidad en el resultado de la evaluación. ■

▼ Notas

¹ Tomás García Azcárate es vice-director del Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD-CSIC) e investigador asociado del CEIGRAM.

² Distribution of direct payments: the peculiar case of the Spanish model. <http://capreform.eu/distribution-of-direct-payments-the-peculiar-case-of-the-spanish-model/>



PIENSA COMO UN PROFESIONAL. TRABAJA COMO UNA BESTIA.

Ir a trabajar no es un juego. Trabajas para ganarte la vida, pero con la Serie Q el trabajo se convierte en un placer, un auténtico sueño. Combina perfectamente potencia, practicidad, precisión y rendimiento. Cuando tu negocio necesita una Bestia con suficiente potencia y tecnología para afrontar cualquier tarea y utilizar cualquier implemento como un Profesional, la Serie Q es tu máquina.

valtra.es

VALTRA

YOUR WORKING MACHINE