

O FUTURO DA AGRICULTURA ECOLÓXICA GALEGA  
NO MARCO DO PACTO VERDE EUROPEO  
DOCUMENTO 37 / 2023

AUTORES:

M<sup>A</sup> DO MAR PÉREZ FRA

DAVID SOTO FERNÁNDEZ

IBÁN VÁZQUEZ GONZÁLEZ

## O FUTURO DA AGRICULTURA ECOLÓXICA GALEGA NO MARCO DO PACTO VERDE EUROPEO

### AUTORES:

M<sup>^</sup> DO MAR PÉREZ FRA (USC)  
DAVID SOTO FERNÁNDEZ (USC)  
IBÁN VÁZQUEZ GONZÁLEZ (USC)

## ÍNDICE

- 1- A agricultura ecolóxica no contexto das novas estratexias da Unión Europea
- 2- As políticas públicas de apoio a Agricultura Ecolóxica no marco da PAC. Análise e propostas para o caso galego
- 3- A agricultura ecolóxica en Galiza
  - 3.1- Evolución da superficie e dos produtores certificados
  - 3.2- Especialización sectorial
4. Conclusións

## RESUMO EXECUTIVO

En xuño do 2022 o Foro Económico de Galicia dedicou unha xornada (VI Reunión Casal de Armán) á análise e debate sobre o futuro da produción ecolóxica no agro galego. Un grupo de expertos e expertas discutiron sobre a situación actual do sector e, especialmente, sobre as perspectivas de futuro que no contexto das novas estratexias agrarias da Unión Europea (UE) se abren para o mesmo. Cuestións como a evolución recente da superficie certificada, a especialización sectorial, a relación entre oferta e demanda, a convencionalización da agricultura ecolóxica ou o papel que as axudas públicas deben xogar de cara a estruturar e consolidar este sector, foron discutidas ao longo da xornada.

Este foro de discusión tamén evidenciou a necesidade de dispor de análises sobre a dinámica recente e a realidade actual do sector. Non existe unha diagnose global, e, polo tanto, carecemos de elementos que permitan definir tanto as potencialidades como as pexas que poden estar dificultando o seu desenvolvemento e consolidación. Esta ausencia de coñecementos é especialmente gravosa nun contexto no que a Comisión Europea está a instar

aos estados membros a desenvolver plans de acción específicos para esta produción.

Sendo conscientes de que nun documento de divulgación como o que aquí se presenta non se pode resolver esa carencia, decidimos realizar un esforzo que permitira ao público interesado ter unha aproximación á realidade da produción ecolóxica en Galiza<sup>1</sup>. Así, ao longo das páxinas que seguen abórdanse tres cuestións que consideramos fundamentais para entender a situación e perspectivas do sector: (i) o papel que de acordo coa UE deberá xogar a agricultura ecolóxica nos próximos anos; (ii) as políticas públicas da UE especificamente deseñadas para o apoio á produción agraria ecolóxica, centrándonos na súa aplicación no contexto español e galego; (iii) a evolución e realidade actual da agricultura certificada en ecolóxico en Galiza. Nesta última parte analízanse os datos de superficie e produtores e realízase unha aproximación á súa especialización sectorial, prestando atención especial ás producións gandeiras, e particularmente ao bovino de carne e leite, polo seu peso no agro galego.

1- Parte das conclusións aquí recollidas proceden do traballo realizado no marco do proxecto de investigación "Paisaxes agroecolóxicos y sistemas alimentarios en Galicia: transiciones pasadas, presentes y futuras". Plan nacional generación conocimiento 2021 (PID2021-123129NB-C44).

## 1- A AGRICULTURA ECOLÓXICA NO CONTEXTO DAS NOVAS ESTRATEXIAS DA UNIÓN EUROPEA

A situación da agricultura ecolóxica (AE) en Galiza e o seu potencial para avanzar na transición agroecolóxica son temas que teñen suscitado até agora moi pouca atención académica e pública. De feito, máis alá dos informes anuais publicados polo Consello Regulador da Agricultura Ecolóxica de Galicia (CRAEGA) e algúns traballos sobre aspectos específicos (Blanco, 2008; Pouliquen, 2014; Vázquez et al., 2020; Vázquez et al., 2022), apenas existen publicacións recentes sobre este tema. Cuestión que é especialmente relevante se temos en conta que o Plan de Acción para o Desenvolvemento da Producción Ecolóxica na UE (Comisión Europea, 2021) sinala que os Estados deben desenvolver unha estratexia nacional de agricultura ecolóxica, fundamentada nun coñecemento exhaustivo do sector.

A idea de que é non só necesaria, senón urxente, a transición da agricultura industrial cara a un modelo de agricultura máis sustentábel está a acadar, cando menos sobre o papel, un consenso amplo. Consenso que non se limita ao mundo académico ou aos movementos sociais, ONGs e Think Tanks (IPES-Food, 2016, 2019), senón que tamén existe no ámbito das políticas agrarias internacionais. A FAO ten sinalado en diferentes documentos a inviabilidade da agricultura industrial (FAO, 2011) e a necesidade de iniciar transicións agroecolóxicas cara a modelos que aseguren a alimentación humana e, ao mesmo tempo, contribúan á mitigación do cambio climático, á rexeneración dos solos, a fornecer recursos hídricos de calidade ou ao

mantemento da biodiversidade (FAO, 2019). As consecuencias, tanto ambientais como sociais e económicas, do modelo agrario imperante (sobrefertilización, emisións de GEI, incendios, caída da renda, precarización do traballo asalariado, destrución da agricultura familiar...) tamén apuntan á necesidade dun cambio de modelo (González de Molina et al., 2019). Así mesmo, a pandemia do COVID-19 e a guerra de Ucraína amosan a importancia de que os sistemas agroalimentarios sexan resilientes e garantan o subministro de alimentos suficientes e saudábeis a prezos asumíbeis, ao resgardo das oscilacións nos prezos provocadas pola alta volatilidade dos mercados internacionais.

Neste contexto hai que situar o desenvolvemento das accións vinculadas coa agricultura dentro do plan europeo de transición ecolóxica, coñecido como Pacto Verde Europeo, que marca como obxectivo facer de Europa un continente climaticamente neutro para 2050. No sector agrario e agroalimentario a transición defínese en dúas estratexias complementarias: “A Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system” e “EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives (Comisión Europea, 2020a, 2020b)”. Estas estratexias establecen tanto obxectivos concretos a acadar para o ano 2030 como un deseño integral das accións para a transición cara a un modelo de agricultura sustentábel. Un dos obxectivos máis coñecidos é o de acadar no 2030 un 25% da Superficie Agraria Utilizada (SAU) certificada en ecolóxica no

conxunto da UE.

Mais ambos documentos non se limitan a establecer ese mero obxectivo cuantitativo. As dúas estratexias citadas sinalan a necesidade de avanzar na certificación da agricultura ecolóxica, pero tamén que a agroecoloxía debe xogar un papel central nesta transición en consonancia cos postulados da FAO. En coherencia con isto, a agricultura ecolóxica do Pacto Verde Europeo non debería quedarse, por tanto, nunha mera substitución de insumos, como sucede coa crecente discusión en torno ao desenvolvemento de modelos “convencionalizados” de agricultura ecolóxica, que non apunten ao eixo do sistema agroalimentario agroindustrial (Ramos et al., 2018).

Os obxectivos do Pacto Verde Europeo deben supoñer un novo marco para entender as políticas agrarias e para pensar o futuro do sistema agroalimentario nun contexto de crises encadeadas. Non se pode esquecer que as estratexias mencionadas, ademais de obxectivos estritamente ambientais, propoñen obxectivos de carácter económico (acadar unha renda xusta para os agricultores), de impacto na saúde (dietas máis sas e alimentos seguros, nutritivos e asequíbeis) e de deseño territorial (promoción de sistemas alimentarios locais e redución do comercio a longa distancia). Así, a maiores do obxectivo xeral do 25% da superficie agraria certificada en ecolóxico, incorporan outros obxectivos cuantitativos importantes para o horizonte do 2030: que o 10% da SAU estea ocupada por elementos paisaxísticos de grande diversidade, a redución dun 50% no uso de pesticidas químicos e praguicidas perigosos, dun 50% da venda de antimicrobianos e dun 20% no uso de fertilizantes industriais.

En conxunto, os dous documentos (Es-

tratexia “da granxa á mesa” e Estratexia de Biodiversidade 2030) sinalan un camiño de promoción da agroecoloxía como vía para avanzar cara a unha agricultura sustentábel. Mais, a pesar de estar ambas estratexias aínda en fase de concreción, xa se teñen dado algúns pasos atrás. Un exemplo disto é a negativa do Parlamento Europeo de converter o obxectivo do 25% da SAU certificada en ecolóxico nunha obriga dos Estados, e permitir que este fito sexa modulábel segundo as posibilidades. Con todo, estes documentos fixan uns obxectivos políticos que deben guiar a reorientación das políticas agrarias. Neste sentido, o “Plan de acción para o desenvolvemento da produción ecolóxica” (Comisión Europea, 2021) é un avance importante, definindo tres eixos interrelacionados de traballo: estimular a demanda e garantir a confianza dos consumidores, estimular a conversión e reforzar toda a cadea de valor e, por último, mellorar a contribución da agricultura ecolóxica á sustentabilidade ambiental. O plan sinala que os estados deben desenvolver unha estratexia nacional de agricultura ecolóxica, fundamentada nun coñecemento exhaustivo do sector.

A pregunta relevante a partir destas propostas é en que medida está a agricultura ecolóxica da UE, de España e de Galiza aproximándose a eses obxectivos, e cales son os principais problemas a considerar. A evolución da produción ecolóxica na Unión Europea segue unha tendencia expansiva importante nos últimos anos, cun crecemento anual do 5,7% entre 2012 e 2020 (Comisión Europea, 2023), supoñendo xa un 9,1% da SAU. A pesar do positivo desta tendencia, a AE da UE aínda está lonxe do obxectivo marcado no pacto Verde Europeo. Será preciso, pois, un esforzo maior

para acadalo (Busacca et al., 2022).

España está nesta variábel por riba da media Europea, co 10,2% da SAU certificada en ecolóxica, aínda que, como veremos, con considerábeis diferencias rexionais, atopándose Galiza (3,6%) moi por debaixo da media española. Cuestión diferente, e moito máis difícil de avaliar, é se este incremento está contribuíndo suficientemente a mellorar a sustentabilidade dos sistemas agrarios, implementando manexos agroecolóxicos, ou si, pola contra, está produciéndose unha convencionalización da agricultura ecolóxica. Entendemos como tal o proceso no que a produción ecolóxica se asemella á agricultura industrial, adoptando unha estratexia de mera substitución de insumos e compartindo as mesmas características técnicas, sociais e económicas, tal e como sinalaba por exemplo hai uns anos González de Molina para o caso andaluz, (González de Molina, 2012). A cuestión central aquí segue a ser si a agricultura ecolóxica se entende como unha alternativa á produción convencional ou se aspira exclusivamente a convertela nun produto de calidade máis, que conviva coa produción integrada ou a convencional. De acordo cos datos do informe de caracterización da produción ecolóxica en España, isto último é o que está a acontecer no Estado. Así, en 2020 a cota de mercado do consumo de produtos ecolóxicos na canle HORECA situaríase entre o 1% e o 1,5%, mentres que a porcentaxe de consumo de produtos ecolóxicos nos fogares sería do 3,2%, de tal forma que o peso dos produtos ecolóxicos no consumo alimentario total en España situaríase no 2,48% (PRODESCAN, 2021). No mesmo ano o peso da produción ecolóxica no conxunto da rama agraria foi do 5,05%. Esta diferenza explícase polo

importante peso das exportacións na produción ecolóxica española.

Algo similar sucede co proceso de convencionalización na produción. De acordo cos traballos máis recentes, a convencionalización segue a ser un problema na produción ecolóxica en España e a orientación das políticas públicas parece favorecer este proceso (Ramos, Guzmán e González de Molina, 2020). Ademais, a convencionalización é especialmente importante no sector gandeiro (Ramos, Guzmán e González de Molina, 2022; Vázquez et al., 2023). O Plan Estratéxico da Política Agraria Común para España no período 2023-2027 parece afianzar esta tendencia, cuns obxectivos moi pouco ambiciosos no que se refire á promoción e a estruturación da agricultura ecolóxica.

Os datos citados non significan que o principal problema para a expansión da produción ecolóxica se sitúe do lado da demanda, nin en España nin no mundo. É claro que hai marxe para un crecemento da demanda, e de feito nos últimos anos esta creceu moito máis do que o fixo a oferta. A escala global os estudos recentes sinalan que a demanda de alimentos ecolóxicos está superando a oferta (Sahota, 2022). Unha evolución similar pódese constatar para o caso da Unión Europea: de acordo co informe de FIBL-AMI, *The world of organic agriculture 2022*, as vendas de produtos ecolóxicos creceron na UE moito máis rápido que a superficie certificada. Os efectos da pandemia do COVID-19 foron tamén significativos na expansión do consumo. A caída do consumo fora dos fogares axudou ao crecemento do consumo de produtos orgánicos, que se incrementou en Europa moito máis que o consumo xeral de alimentos (Trávníček et al., 2022).

**Táboa 1: Superficie certificada e consumo per cápita de produtos ecolóxicos en España e a UE**

	EU		ESPAÑA		EU		ESPAÑA	
	Superficie miles ha	Consumo euros/cap	Superficie miles ha	Consumo euros/cap	Superficie 2012=100	Consumo 2012=100	Superficie 2012=100	Consumo 2012=100
2012	9.458	41,3	1.757	21,25	100	100	100	100
2013	9.512	43,8	1.610	21,83	101	106	92	103
2014	9.794	47,1	1.710	25,91	104	114	97	122
2015	10.610	53,8	1.969	32,51	112	130	112	153
2016	11.445	60,5	2.019	35,96	121	146	115	169
2017	12.063	68,0	2.082	42,11	128	165	119	198
2018	12.987	79,1	2.246	46,45	137	192	128	219
2019	13.794	84,2	2.355	50,34	146	204	134	237
2020	14.725	101,8	2.438	53,41	156	246	139	251

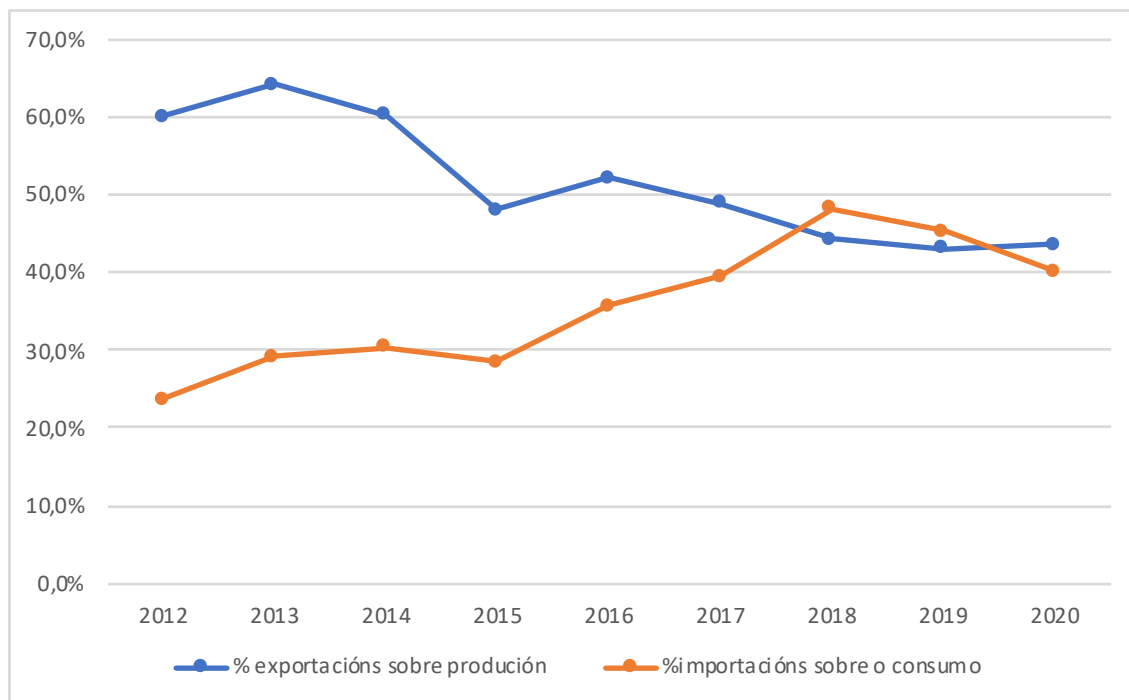
Fonte: PRODESCAN (2021) e Trávníček et al., 2022.

O cadro 1 ofrece información relevante a nivel español, mostrando un claro incremento dos niveis de consumo, por encima do ritmo de crecemento da superficie certificada. Aínda que o consumo anual per capita de produtos ecolóxicos en España está aínda lonxe da media europea, e moi lonxe dos principais países consumidores (Suíza 313€, Dinamarca 312€, Suecia 231€, Austria 205€, Francia 136€, Alemaña 132€), o crecemento desde 2012 foi a un ritmo superior á media europea. Non temos datos de consumo gobar per capita para Galiza, pero as cifras dos barómetros do CRAEGA parecen apuntar na mesma dirección de crecemento da demanda: mentres que en 2014 o 23,9% dos consumidores galegos declaraba ter consumido produtos ecolóxicos, en 2017 a cifra acadaba o 47,3% e en 2020 o 50,4% (CRAEGA, 2021).

Finalizamos este apartado destacando que o sector ecolóxico en España segue a ser moi dependente do comercio exterior,

aínda que con cambios nos anos recentes. A pesar de que o valor económico das exportacións de produtos ecolóxicos aumentou nos últimos anos, a gráfica 1 amosa como o seu peso relativo sobre o total da produción ecolóxica diminuíu desde o 60% do ano 2012 até o 43% en 2020. En cambio, as importacións incrementaron o seu peso relativo sobre o consumo, do 24% en 2012 ao 40% en 2020. De feito, o último informe de caracterización da produción ecolóxica en España, indica que a balanza comercial de produtos ecolóxicos foi deficitaria en 2018 e 2019, aínda que, ao igual que no conxunto da UE, as importacións caeron no 2020 debido ao COVID-19. Por outra parte, a análise dos principais subgrupos con saldo comercial negativo resulta moi interesante desde una perspectiva galega e significativa dalgunhas debilidades do sector: cereais (-103 millóns de euros), leite e derivados (-107) e outros produtos animais (-143) (PRODESCAN, 2021).

Gráfico 1: España. Peso relativo do sector exterior ecolóxico



Fonte: PRODESCAN (2021)



## 2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO Á AGRICULTURA ECOLÓXICA NO MARCO DA PAC. ANÁLISE E PROPOSTAS PARA O CASO GALEGO

No apartado anterior fixemos referencia ao crecente interese existente na UE polo fomento da agricultura ecolóxica, plasmado en distintos documentos e recomendacións elaboradas pola Comisión Europea. Non obstante, a pesar desa atención na normativa e a nivel dos discursos, existe abundante literatura académica que sinala o limitado impacto que o apoio público a esta actividade ten até agora na renda agraria, en comparación co resto de pagos percibidos polos agricultores da UE (Winter & Gaskell, 1998; Wier et al., 2002; Harring et al., 2004; Offermann, et al., 2009; Papadopoulus et al., 2018; Leduc et al., 2021; Linares et al., 2022). De aí que consideremos necesario realizar unha breve reflexión a respecto de como o fomento da agricultura ecolóxica se ten incorporado á Política Agraria Común (PAC), un conxunto de actuacións en materia de política agraria e de desenvolvemento rural que son fundamentais para explicar a conformación do actual modelo de produción agraria na UE (De Castro et al., 2011; Collantes, 2019).

Comezamos sinalando que o apoio á agricultura certificada en ecolóxico non é ningunha novidade recente no marco da PAC. A agricultura ecolóxica está incluída nas liñas de apoio da PAC desde a Reforma MacSharry, dentro do paquete de medidas de acompañamento aprobado en 1992 (Regulamento 2078/92/CEE). Posteriormente, en virtude do Regulamento de Desenvolvemento Rural aprobado en 2005, as medidas de fomento da agricultura ecolóxica pasan a formar parte dos Programas de

Desenvolvemento Rural (PDR) 2007-2013 financiados polo FEADER (Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural). Programas que no Estado Español se elaboraron ao nivel de Comunidade Autónoma, e que en todos os casos incluíron accións de apoio á agricultura ecolóxica dentro *Medida 214 de Axudas agroambientais*. Este esquema mantívose durante o período 2014-2020<sup>2</sup>, coa única excepción de que o apoio á agricultura ecolóxica pasa a realizarse a través dunha medida propia dentro dos PDR, a Medida 11: *Agricultura ecolóxica*<sup>3</sup>. No ano 2023 principiamos un novo período da PAC que se prolongará até 2027, no que as medidas que se van aplicar en Galiza están incluídas no Plan Estratéxico da PAC de España 2023-2027. E, como no período anterior, vai existir unha medida específica para a agricultura ecolóxica: *Intervención 6503 Compromisos de xestión agroambientais en agricultura ecolóxica, intervención que foi incorporada na programación de todas as CCAA*.

O peso que esta liña de apoio público ten sobre o total de fondos da PAC é efectivamente reducido. Baste lembrar que a UE estableceu no Pacto Verde como recomendación que o apoio a esta actividade recibira un 1,8% dos fondos da PAC. A seguir faremos unha revisión do peso que esta medida tivo no período 2014-2022 no caso español e galego, así como das cantidades previstas no novo marco 2023-2027. O obxectivo é ver en que medida nos achegamos á citada recomendación tanto a nivel estatal como galego.

2- Os PDR 2014-2020 continuaron executándose, con cargo ao orzamento do período 2021-2027 complementado con fondos EURI (Next Generation EU), até finais de 2022. De aí que no resto do documento fagamos alusión ao período 2014-2022.

3- Dividida en dúas submedidas: 11.1 Pago para o cambio a prácticas e métodos de agricultura ecolóxica e 11.2 Pago para o mantemento de prácticas e métodos de agricultura ecolóxica.

A análise dos PDR autonómicos do período 2014-2022<sup>4</sup> mostra claramente que estamos lonxe da porcentaxe antes citada: as cifras provisionais ofrecidas polo FEAGA (Fondo Español de Garantía Agraria) sitúan para España a porcentaxe destinada á agricultura ecolóxica no 1,4% dos fondos da PAC. Mais tamén é importante destacar que o desenvolvemento desta actividade está lonxe de ser homoxéneo no plano territorial; existen grandes distancias entre CCAA, tanto no peso desta actividade na superficie agraria como na súa achega á produción agraria. Para explicar esas disparidades non podemos atender a un único factor, mais tampouco se poden obviar os efectos do apoio público recibido.

A táboa 2 mostra para cada unha das CCAA o peso porcentual que a Medida 11 tivo sobre o total de fondos do segundo pilar da PAC (as medidas de desenvolvemento rural) no período 2014-2022. Os datos evidencian as grandes diferenzas na relevancia outorgada esta a medida. Seis CCAA destacan claramente, con porcentaxes superiores á media española (7,9%), mentres que outras 7 presentan cifras inferiores ao 4%. Entre elas destaca Galiza, con só un 1,17% dos fondos do segundo pilar destinados a esta medida, sendo a Comunidade Autónoma que menos fondos do PDR dedica a esta liña.

O feito de que se trate dunha medida que establece un pago por hectárea explica que exista, en xeral, unha correlación entre superficie certificada e volume de fondos destinados á mesma. No caso galego esta liña de axuda non se convocou para novas solicitudes todos os anos do período: a de 2017 foi a última convocatoria aber-

ta a novas solicitudes<sup>5</sup>, non sendo posíbel incorporar novas superficies até a convocatoria de 2022. Isto axuda a entender o forte incremento de superficie e solicitudes recibidas en 2022, quedando desta volta unha parte moi relevante dos solicitantes sen axuda por insuficiencia dos fondos programados.

A análise dos Anexos Territoriais do Plan Estratégico da PAC (PE PAC) para o período 2023-2027 mostra que o peso da intervención 6503 (apoio á agricultura ecolóxica) vai axustarse a nivel español ao 1,8% do total dos fondos dispoñíbeis (FEAGA e FEADER), alcanzando en concreto o 10,9% do FEADER. Mais, de novo, volvemos atopar importantes diferenzas entre CCAA. En xeral, obsérvase un incremento importante de fondos para esta medida, con tan só 3 CCAA que diminúen o peso da mesma no total do FEADER. As restantes CCAA planifican un maior esforzo orzamentario, entendemos que para tratar de axustar os fondos ao incremento esperado da superficie certificada en agricultura ecolóxica. Con todo, as cifras mostran enormes diferenzas dunhas CCAA a outras. A previsión establecida no PE PAC de España de chegar a 2030 cun 20% de superficie certificada vai ser difícil de cumprir, mais a aposta que as distintas autonomías fan por esta actividade semella ser ben diferente (Táboa 3). A análise do Anexo Territorial para Galiza<sup>6</sup> do PE PAC mostra un incremento na asignación orzamentaria destinada ao apoio á agricultura ecolóxica (do 1,17% do FEADER no período 2014-2022 ao 2,6% en 2023-2027) pero que aínda nos sitúa lonxe das cifras da maior parte das CCAA e da media española (o citado 10,9%).

4- As cifras que se ofrecen de seguido proceden da análise dos PDR de cada unha das CCAA. Consultáronse as últimas versións aprobadas a data de novembro de 2022, e inclúen as previsións de fondos FEADER e EURI programados até 31 de decembro de 2022.

5- Orde 31 de xaneiro de 2017 pola que se regula a aplicación dos pagos directos á agricultura e a gandería e das axudas ao desenvolvemento rural suxeitas ao Sistema integrado de xestión e control.

6- Os datos empregados proceden do documento aprobado pola Comisión Europea en agosto de 2022.

**Táboa 2: Peso porcentual da Medida 11 nos fondos dos Programas de Desenvolvemento Rural (PDR) 2014-2022 das CCAA españolas**

%	FEADER+EURI	%	FEADER+EURI
Murcia (V.13.1)	24,99	Extremadura (V.8)	4,99
Castilla la Mancha (V.11.2)	14,06	Asturias (V.9.1)	3,72
Andalucía (V.11)	12,53	Aragón (V.10)	3,15
Cataluña (V.11.1)	9,62	Castilla y León (V.12.1)	2,22
Euskadi (V.8.1)	9,51	Cantabria 2021 (V.8)	2,18
C. Valenciana (V.8.1)	8,20	La Rioja (V.sep 2021)	1,96
Baleares (V.10.0)	6,70	Canarias (V.9.2)	1,30
Madrid (V.6.2)	5,85	<b>Galiza (V.7.1)</b>	<b>1,17</b>
Navarra (V.9.2)	5,14	<b>Media Española</b>	<b>7,91</b>

Fonte: Elaboración propia a partir dos PDR aprobados a novembro de 2022.

**Táboa 3: Peso porcentual da Intervención 6503 (apoio á agricultura ecolóxica) sobre o total de fondos FEADER 2023-2027**

	% FEADER		% FEADER
Murcia	34,7	Madrid	5,6
Cataluña	18,6	Aragón	5,4
Castilla la Mancha	17,3	Cantabria	5,1
Andalucía	16,2	Asturias	4,6
C. Valenciana	14,5	La Rioja	4,4
Euskadi	9,1	Castilla y León	3,0
Baleares	8,6	Galiza	2,6
Navarra	7,5	Canarias	1,2
Extremadura	6,2	<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>10,9</b>

Fonte: Elaboración propia a partir dos Anexos Territoriais do PE PAC 2023-2027, novembro de 2022

Anteriormente aludimos á insuficiencia dos fondos destinados á convocatoria de 2022, derivada do forte incremento da superficie inscrita nese ano. Este feito levou a que a Xunta de Galicia instara unha modificación do PE PAC en marzo de 2023 na que se solicita un aumento dos fondos FEADER para a agricultura ecolóxica até 36 millóns de euros, o que incrementaría o

seu peso sobre o total FEADER até o 6,2%. As cifras anteriores non inclúen a cofinanciación acordada para esta intervención, que no caso galego se sitúa no límite permitido polo regulamento europeo<sup>7</sup>.

Se ben neste apartado nos centramos nas axudas do segundo pilar da PAC á produción ecolóxica, somos plenamente conscientes de que o obxectivo definido

7- De acordo co art 91.3b do Regulamento 2021/2115, os pagos establecidos en virtude do artigo 70 (onde entran os destinados á agricultura ecolóxica) poden ser cubertos até o 80% con fondos FEADER. No caso galego a cofinanciación aportada pola Comunidade Autónoma e a Administración Xeral do Estado axustouse a esa porcentaxe, achegando só un 20% de fondos adicionais.

no Pacto Verde non pode ser acadado unicamente con intervencións como as que vimos de describir, deseñadas para incrementar e consolidar a superficie certificada a través de transferencias de renda a produtores vía primas á superficie. Con todo, como se mostrará no apartado 3.1, a comparación entre a evolución da superficie de AE en Galiza e a existencia ou non de convocatorias para novos solicitantes apunta a unha clara relación entre ambas.

Ao noso entender as actuacións públicas deben de ser máis ambiciosas. O incremento da superficie certificada non é o único desafío de cara ao futuro; é máis, o acontecido no ano 2022 mostra que nin sequera é o máis complexo de atinxir. Parece necesario focalizar as políticas públicas non só no crecemento cuantitativo da superficie, senón na promoción de prácticas agroecolóxicas e nunha diversificación produtiva que permita satisfacer a demanda desde canles curtas. Distintas análises realizadas tanto a nivel español como europeo apuntan que a creación e consolidación de canles de distribución de base local ou a estimulación do consumo (González de Molina e López, 2021) son desafíos que deberá solventar o sector para consolidarse e ofrecer unha alternativa seria fronte aos produtos agrarios menos sustentábeis desde a perspectiva ambiental.

De feito, as CCAA pioneiras no apoio a este sector teñen posto en marcha plans de acción que van máis alá desta medida do PDR, construíndo unha folla de ruta que integra e planifica diversas actuacións. Actuacións que contemplan non só incentivos para o estímulo da oferta, senón tamén da demanda a través de distintas ferramentas como as compras públicas. Algunhas das

CCAA que ocupan un lugar destacado na táboa 3 levan anos con plans de fomento integrados desta actividade. Neste senso, parécenos interesante citar a modo de exemplo o caso da C. Valenciana que, unha vez finalizada a vixencia do “I Plan Valenciano de Producción Ecolóxica 2016-2020”, está inmersa no desenvolvemento do “II Plan Valenciano de Transición Agroecolóxica”, que contempla actuacións financiadas con fondos europeos pero tamén con fondos propios e que abarcan medidas destinadas a produtores, ao conxunto da cadea de valor e de fomento da demanda.

Desgraciadamente este non é o caso galego, onde o groso dos fondos e das intervencións públicas se concentran até agora na axuda antes analizada no marco do PDR. O deseño das políticas públicas que serían necesarias soborda os obxectivos deste documento, mais a seguir sinalamos algúns elementos básicos a considerar nas futuras actuacións:

- O sector da AE galega está conformado por preto de mil produtores e produtoras que en boa parte teñen un tamaño reducido. De aí que un dos grandes desafíos é a estruturación da oferta. Este non é un problema exclusivo de Galiza. No “Libro Blanco de la Alimentación Sostenible” (VVAA, 2022) sinálase a necesidade de fomentar a través de políticas públicas novas formas de comercialización que ofrezan unha saída comercial a produtores que, polo seu tamaño e dispersión, teñen elevados custos de distribución. A loxística e distribución asociativa é unha das posíbeis solucións para facer fronte aos desafíos que presentan os circuitos

curtos (Sanz y Yacamán, 2022). Actuacións que financien os investimentos en capital fixo ou impulsen a dixitalización destas estruturas permitirían sentar as bases para un cambio na escala da comercialización.

- Se ben Galiza está moi lonxe do nivel doutros territorios europeos na produción certificada, e as cifras de consumo están a ter unha evolución positiva, non podemos esquecer a potente ferramenta que é a compra pública como estimuladora da demanda. A adquisición pública de produtos certificados para a súa introdución en comedores colectivos (escolares, hospitais, residencias de maiores, etc.) contribuiría non só a axudar aos produtores e a estruturar a oferta, senón que permitiría achegar estes produtos a segmentos da poboación para os que aínda son descoñecidos. Neste mesmo sentido, tamén pode resultar útil a introdución como criterio de valoración na contratación de empresas que ofrecen servizos de restauración ou de subministro en comedores colectivos, a incorporación de produtos certificados en AE. Por último, as axudas ao consumo para persoas de baixa renda tamén poden constituir unha oportunidade de apoio a esta actividade, ao tempo que facilita ás persoas de menores recursos o acceso á alimentación saudábel e de calidade.

- A consolidación da AE require de produtores e produtoras formados en técnicas de produción que a maior parte das veces se afastan das que viñan aplicando. Polo tanto, precísase dunha oferta de formación pública de calidade e especia-

lizada, que axude aos produtores a realizar a transición da forma menos custosa. De feito, nun traballo recente de Vázquez et al. (2020) constátase para o caso da produción de leite certificada que a falta de información e asesoramento técnico é unha das principais limitacións detectadas polos gandeiros e gandeiras no período de conversión.

- Por último, o reducido tamaño dos produtores galegos pode ocasionar que os custos da certificación supoñan unha barreira de entrada nalgúns subsectores. Actuacións como asumir nos primeiros anos o custo da certificación suporían un importante impulso para os produtores que xestionan superficies reducidas.

Finalizamos este apartado realizando catro consideracións a modo de síntese:

- O apoio público prestado á agricultura ecolóxica en España provén de forma importante dos fondos do segundo pilar da PAC. Mais a aposta pública por esta actividade presenta fortes contrastes a nivel territorial, entre CCAA.

- As comunidades do norte apostaron até agora en menor medida pola produción ecolóxica. Tan só Euskadi se sitúa por riba da media española no período 2014-2022, se ben a moita distancia de comunidades como Murcia, Andalucía, Cataluña ou Castilla La Mancha. No caso galego as cifras son claras: ocupamos un lugar pouco destacado en canto ao nivel de apoio prestado dentro do conxunto español.



- As cifras recollidas no anexo territorial galego do PE PAC 2023-2027 melloran a dotación do período pasado, mais estamos moi lonxe da recomendación recollida no Pacto Verde Europeo.

- Conseguir un avance significativo na produción ecolóxica require de inter-

vencións máis ambiciosas, tanto desde o punto de vista financeiro como do seu deseño. Precisamos de actuacións que abarquen todos os chanzos da cadea de valor, que contribúan a estimular a demanda e que melloren o nivel de cualificación dos produtores e produtoras.

### 3. A AGRICULTURA ECOLÓXICA EN GALIZA

Neste apartado realizamos unha breve aproximación á evolución deste sector, tanto en termos de superficie como de produtores, situando a relevancia da AE galega no contexto español e describindo a evolución experimentada ao longo das dúas últimas décadas. Unha vez feita esa descrición xeral, abórdase a análise da produción vexetal certificada para posteriormente caracterizar a rama máis relevante tanto en termos de superficie como de produtores: a produción animal.

#### 3.1 Evolución da superficie e dos produtores certificados

A análise do peso que a superficie en AE ten sobre a Superficie Agraria Utilizada (SAU) evidencia a escasa relevancia do sector. No ano 2020 había 32.056 ha certificadas, cifra que supón un 3,6% da SAU galega (CRAEGA, 2020; MAPA

2021a; MAPA 2021b). Galiza está entre as CCAA que menor superficie certificada teñen a nivel español, tanto en termos de achega á superficie total (1,3%) como de porcentaxe sobre a SAU, ocupando o 11º e o 10º posto respectivamente (ver Táboa 4), moi lonxe da media española.

As cifras anteriores sitúannos moi lonxe da media da UE-27: 9,1% da SAU no ano 2020 (DG-AGRI 2023). Con todo, esta media agocha tamén unha grande disparidade entre os países que integran a UE. Disparidades que van desde o 26,5% ou o 22,4% da SAU de Austria e Estonia ao 3,8% ou 1,6% de Holanda ou Irlanda (FIBL & IFOAM, 2020).

A pesar do peso reducido desta actividade en termos territoriais, a evolución da superficie certificada foi moi positiva na década pasada. De acordo coas cifras facilitadas polo CRAEGA, das 5.948 ha certificadas no ano 2003 pasamos a

**Táboa 4: Superficie de agricultura ecolóxica (AE)\***

	% da SAU 2020	Achega ao total español (%) 2020		% da SAU 2020	Achega ao total español (%) 2020
Cataluña	25,1	10,5	Galiza	3,6	1,3
Murcia	23,6	3,7	Madrid	3,6	0,5
Andalucía	23,2	45,1	Euskadi	3,5	0,3
C. Valenciana	21,6	6,0	Aragón	3,1	2,9
Baleares	18,0	1,3	Asturias	3,0	0,5
Navarra	14,7	2,5	La Rioja	1,9	0,2
Castilla La Mancha	10,7	17,3	Cantabria	1,5	0,2
Canarias	7,0	0,3	Castilla y León	1,4	2,9
Extremadura	3,8	4,3	Total España	10,2	100,0

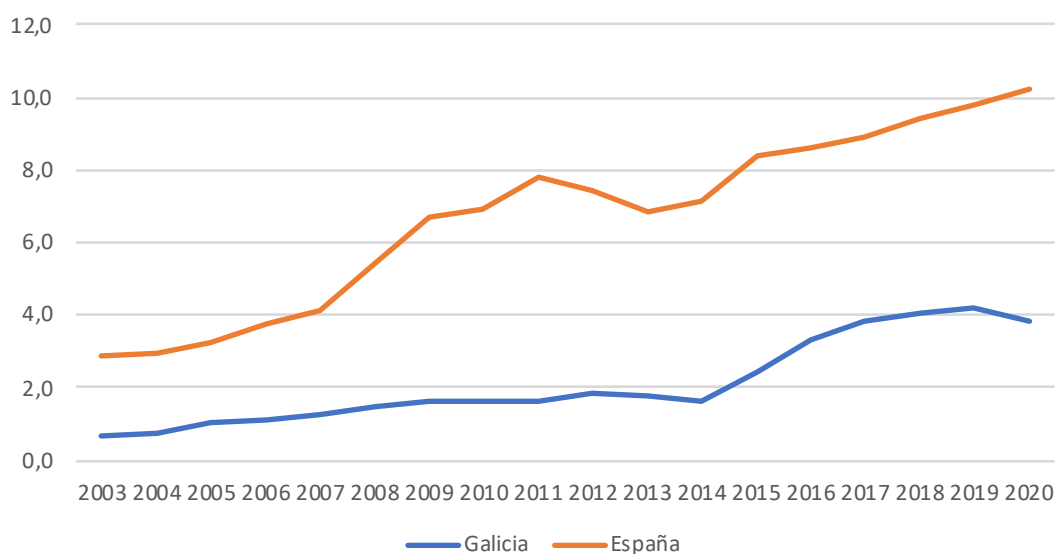
\*No momento de elaboración deste traballo non están dispoñíbeis as cifras de 2021 do Anuario de Estadística Agraria do MAPA; de aí que para poder comparar por CCAA utilizemos a superficie certificada e a SAU de 2020.

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecolóxica do MAPA e do Anuario de Estadística Agraria MAPA

32.209 ha no ano 2021, e de 52 a 996 produtores. A gráfica 2 permite ver que tanto en Galiza como no conxunto do Estado houbo un aumento significativo da superficie, se ben os ritmos de incremento non son coincidentes. A superficie de AE en Galiza<sup>8</sup> experimenta un crecemento sostido até o ano 2010, no que mesmo diminúe lixeiramente o número de ha certificadas. Nos anos 2013 e 2014 volve darse unha redución significativa, caendo en 434,2 e 1120,6 ha respectivamente (-2,9% e -7,6%), mais sen que isto implique unha redución do número de produ-

tores (Gráfico 3). A nivel estatal a serie é ascendente até os anos 2012 e 2013, nos que tamén se produce unha diminución aínda máis significativa das hectáreas certificadas (-4,8% e -8,3%, respectivamente). A explicación destes descensos requiriría unha análise máis exhaustiva, mais non parece aventurado sinalar que seguramente o contexto de crise económica que principiou no 2008, cun importante impacto sobre a renda dispoñíbel das familias e a presión á baixa nos prezos da alimentación, pode ter contribuído a esa evolución.

**Gráfica 2: Evolución da superficie de AE en España e Galiza (% sobre o total da SAU). Serie 2003 a 2020**

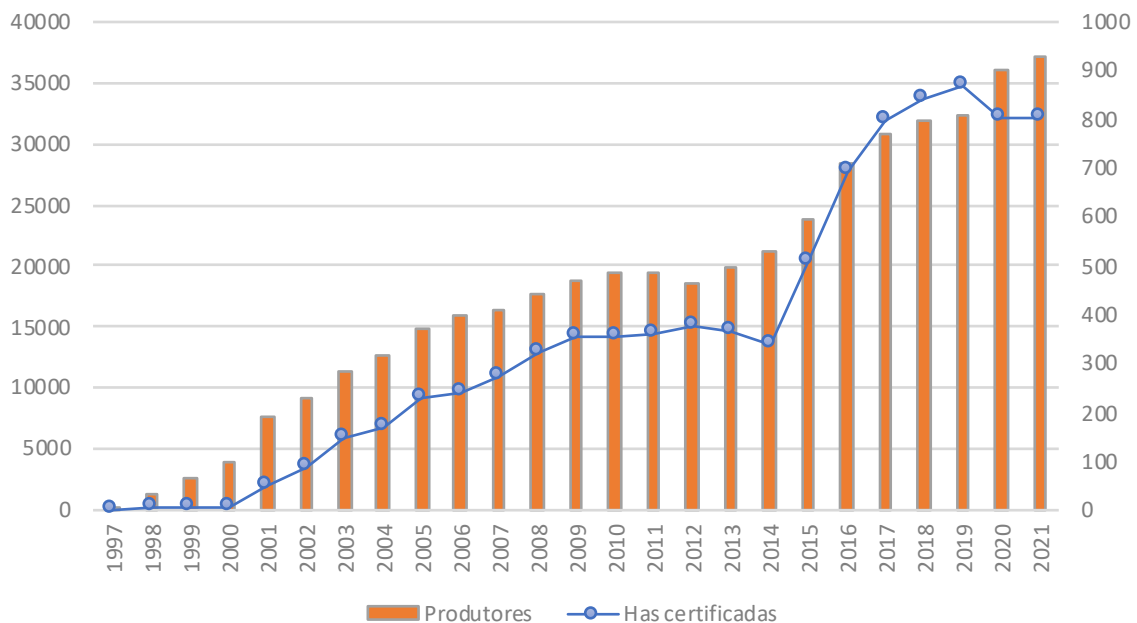


Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos Anuarios de Agricultura Ecolóxica do MAPA

*8-Para a evolución da superficie a longo prazo empregáronse os datos do MAPA. Somos conscientes da existencia dalgunhas diverxencias entre os datos recollidos polo MAPA e o CRAEGA nos anos 2010-2014, derivadas de cuestións metodolóxicas, mas optouse por manter as cifras proporcionadas polo MAPA para manter a coherencia cos datos a nivel español.*



**Gráfica 3: Superficie en ha (esquerda) e número de produtores (dereita) de AE en Galiza. Serie 1997 a 2021**



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecológica do MAPA

O ano 2015 marca un claro cambio de tendencia tanto no caso español como, especialmente, no galego. A superficie incrementábase rapidamente, de tal xeito que as hectáreas certificadas en 2019 multiplícanse por 2,6 as de 2014. Non obstante, o ano 2020 volve marcar no caso galego un cambio, que non se corresponde co acontecido en España. A superficie cae un 7,7% en Galiza mentres que se incrementa un 3,3% no conxunto español. As cifras proporcionadas polo CRAEGA para 2021 mostran un leve crecemento (0,5%) que non logra compensar as ha perdidas no 2020.

A explicación desta evolución requiriría unha análise máis profundada, na que se

teñan tamén en conta algúns cambios metodolóxicos introducidos no rexistro de superficies. Mais, a expensas da realización dun traballo máis exhaustivo, hai unha consideración que creemos relevante: a coincidencia do importante aumento da superficie certificada rexistrado no ano 2015 en Galiza coa convocatoria de axudas á agricultura ecolóxica do PDR 2014-2020. Como se sinalou anteriormente, estas axudas deixaron de publicarse para novas incorporacións a partir de 2017, momento desde o que se observa unha diminución do ritmo de certificación. De feito, o período en que esta liña de axuda permitía a incorporación de novas solicitudes coincide co de maior

incremento tanto de superficies como de operadores.

A pesar de non contar no momento de finalización deste texto con datos definitivos, consideramos relevante comentar os resultados do ano 2022: de acordo cos datos provisionais proporcionados polo CRAEGA<sup>9</sup>, a superficie inscrita aumentou este ano en Galiza en algo máis de 12.000 ha, máis dun 37%. Este incremento tan relevante temos que consideralo con prudencia xa que, de forma maioritaria, se concentra nas categorías de pradeiras e, especialmente, pastos pobres. O resto de categorías apenas experimentan modificacións. Volve así quedar en evidencia o efecto que a axuda por superficie ten sobre o sector. Este incremento da superficie certificada non implica un avance no desenvolvemento dunha agricultura ecolóxica diversificada e que cumpra cos obxectivos do Pacto Verde Europeo, senón un aumento de superficies asociadas a producións moi extensivas.

En relación con esta cuestión, queremos adiantar dúas características que na nosa opinión caracterizan o sector da AE galega e que se evidenciarán de forma máis clara no apartado seguinte: por unha parte, a marcada especialización gandeira e, por outra, que esta especialización ven acompañada dunha concentración da certificación en actividades “sinxelas” de certificar. Referímonos a actividades gandeiras cuxo manexo implica poucos cambios respecto da produción convencional, pero para as que a certificación permite o acceso a axudas públicas que

son determinantes para a viabilidade económica da explotación. Situación que se dá especialmente na produción de carne de bovino, sector que ten unhas marxes máis reducidas.

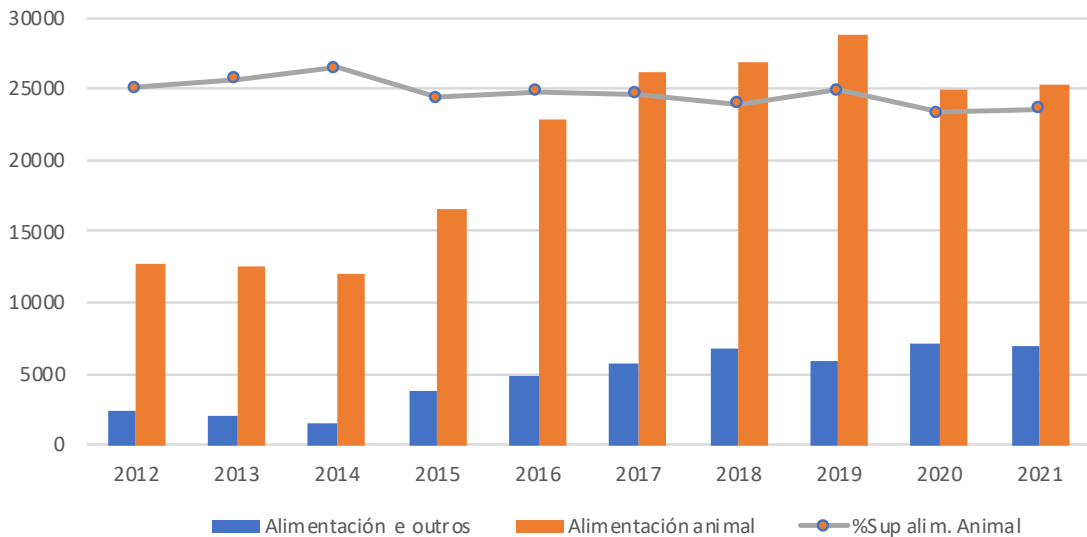
O sector agrario galego ten unha coñecida especialización gandeira. Pois ben, como se pode comprobar na gráfica 4, a AE non é allea a esta especialización, mesmo se dá de forma máis acusada que na agricultura convencional: as superficies destinadas á alimentación animal<sup>10</sup> son o 78,5% da superficie inscrita no ano 2021, de acordo coas cifras do MAPA, e os pastos permanentes e pastos pobres ocupan unha porcentaxe maioritaria da superficie certificada (74,5% en 2021).

Esta acentuada especialización gandeira tamén explica a concentración territorial da actividade: as provincias de Lugo e Ourense concentran o 81,5% da superficie en AE (51,6% e 29,9%, respectivamente). A gráfica 5 permítenos comprobar que o peso na superficie en AE destas dúas provincias, pero especialmente de Ourense, supera amplamente o que teñen no sector agrario, tanto en termos de SAU como de VEB do sector. En termos de superficie a produción ecolóxica galega é, polo tanto, moi pouco diversificada, concentrada na produción animal e con pouca capacidade para dar resposta á demanda de producións vexetais. Polo tanto, a demanda galega destes produtos ten necesariamente que ser cuberta con canais máis longos do desexábel de acordo coas estratexias do Pacto Verde Europeo.

*9- Datos provisionais non publicados, proporcionados directamente polo CRAEGA en marzo de 2023.*

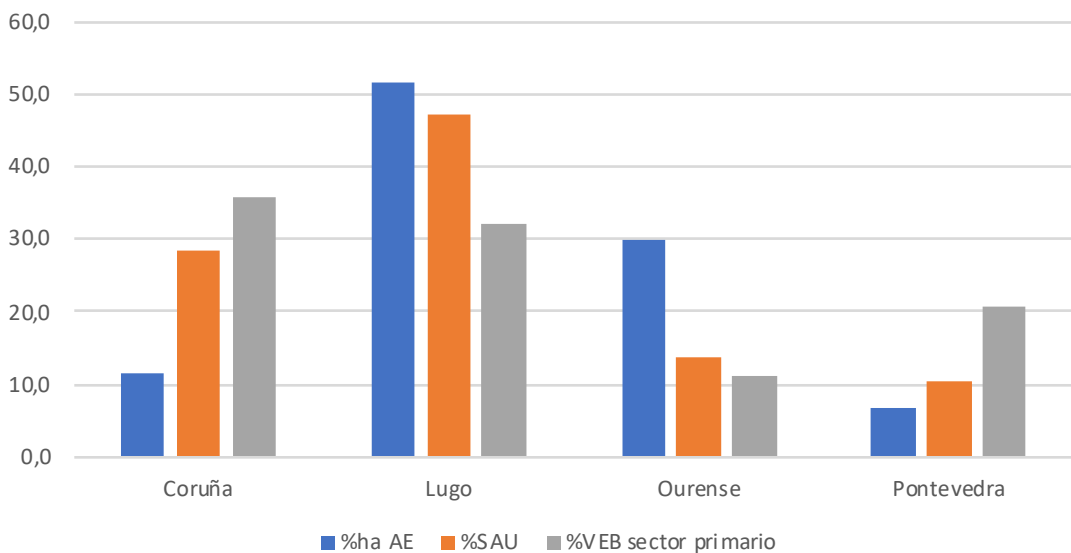
*10- Esta porcentaxe resulta da suma das categorías plantas en verde para alimentación animal, prados e pradeiras permanentes e pastos pobres.*

**Gráfica 4 : Evolución da superficie de AE en Galiza en función do seu destino (ha na escala esquerda e % na escala dereita)**



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecológica do MAPA

**Gráfica 5: Distribución provincial da superficie en AE, SAU total e VEB do sector primario (%) 2020**



Fonte: Memoria CRAEGA 2020, Censo agrario 2020 e PIB municipal, revisión estatística 2019.

### 3.2 Especialización sectorial

Acabamos de sinalar que a AE en Galiza ten unha marcada especialización gandeira. Neste subapartado profundaremos na súa estrutura sectorial, comezando pola produción vexetal para abordar despois de forma máis extensa a produción gandeira.

#### Produción vexetal

A táboa 5 recolle a distribución da superficie certificada nos anos 2020 e 2021 nas tres categorías definidas nas memorias do MAPA: terras arábais, cultivos permanentes e pastos permanentes. Na mesma pódese comprobar como os pastos permanentes son os que ocupan unha maior porcentaxe da superficie certificada (74,5% do total en 2021). Pero é que ademais o 69,3% da superficie de terras arábais en 2021 está destinada á produción de plantas en verde para alimentación animal, mentres que outros cultivos que son relevantes dentro da produción agraria convencional, como hortalizas, froitas ou pataca (13,7%, 10,8% e 5,7% da Producción Agraria no ano 2019), teñen unha presenza na superficie en AE que podemos cualificar de testemuñal.

Na categoría de cultivos permanentes destacan os froitos secos, bagas e froitas. A maior parte desta superficie (2.328 ha) corresponde á produción de castaña, sendo de feito esta a única produción onde o peso na AE supera o que ten en convencional.

Alén da lóxica especialización derivada das condicións produtivas, parece que a inscrición de superficie en AE no

caso galego circunscríbese ás producións de carácter máis extensivo e que, polo tanto, presentan unha maior facilidade de certificación. Isto pode indicar que os cambios no proceso de produción derivados da conversión a ecolóxico son reducidos, existindo claras dificultades para que despeguen outros sectores con procesos de certificación que implican cambios máis importantes na produción e manexo. O reducido peso da superficie inscrita en viñedo é un bo exemplo disto; baste notar que un tipo de superficie con moita menor tradición de cultivo como é a oliveira multiplica por máis de dous a superficie de viñedo.

Precísanse, pois, actuacións máis ambiciosas orientadas non unicamente a incentivar a produción senón tamén a articular e dimensionar o sector, facendo fincapé nos instrumentos cooperativos como forma de articulación e agrupación da produción, medidas que facilitarían a comercialización e diminuírían de maneira importante os custos e dificultades de comercialización.

#### Produción gandeira

A importancia da produción gandeira na AE galega quedou xa en evidencia. As categorías de pastos e praderías permanentes e de pastos pobres non só ocupan a maior parte da SAU inscrita, senón que ambas suben de forma sostida, incrementándose desde o ano 2014 en 4.213 e 8.166 ha, respectivamente. Este incremento de superficie veu acompañado tamén dun incremento das explotacións gandeiras certificadas, que medran de forma intensa, multiplicándose por 5

**Táboa 5: Distribución da superficie certificada en ecolóxico en Galiza, 2020-2021 (ha)**

	2020	2021
<b>Terras arábais</b>	<b>1.982,2</b>	<b>1.880,4</b>
Cereais grao	225,8	240,7
Legumes secas e proteaxinosas	1,4	2,1
Tubérculos e raíces	20,2	21,9
Cultivos industriais	15,5	18,2
Plantas en verde alimentación animal	1.426,0	1.303,3
Hortalizas e amorodos	215,8	224,1
Outros cultivos arábais	11,0	1,1
Barbeitos	66,6	69,2
<b>Cultivos permanentes</b>	<b>6.599,7</b>	<b>6.341,5</b>
Froitos secos, bagas e froitas	2.883,6	2.949,2
Cítricos	11,9	13,3
Viñedos	76,1	76,4
Olivar	179,2	178,6
Outros cultivos permanentes	469,9	510,9
Dehesa	0,0	0,9
Outros cultivos permanentes consumo humano	2979,0	2.612,2
<b>Pastos permanentes</b>	<b>23.473,8</b>	<b>23.986,5</b>
Pastos y praderas permanentes (exc. Pastos pobres)	12.996,2	13.223,1
Pastos pobres	10.477,6	10.763,4
Dehesa	0	1,0
<b>Total superficie certificada</b>	<b>32.056,0</b>	<b>32.209,0</b>

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecológica do MAPA.

o seu número e sendo especialmente relevante este incremento a partir do ano 2015 (gráfica 6).

A análise dos datos (gráfica 6) amosa dous comportamentos:

- Por un lado, unha tendencia ao incremento do peso relativo dos operadores gandeiros sobre o total, dende o 31,6% no 2003 ata o 47,8% en 2021.

- En segundo lugar, unha certa diversificación do sector (medida en termos de nº de explotacións), se ben o leite e a carne de bovino continúan aportando a maior parte das unidades produtivas. No

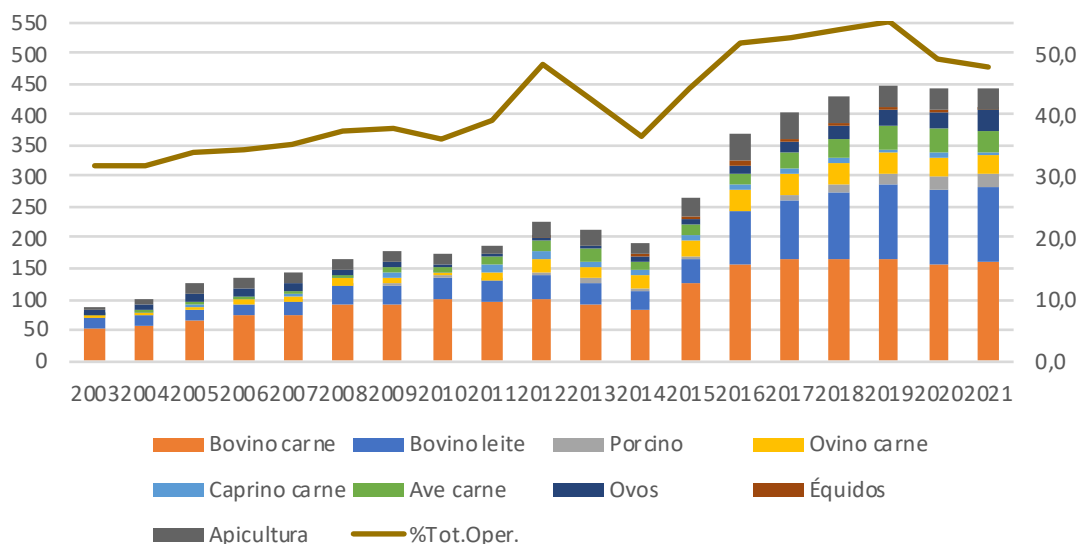
ano 2003 o 60,7% das explotacións gandeiras certificadas estaban adicadas á produción de carne de bovino e o 15,7% ao leite. O resto de producións gandeiras tiñan unha presenza testemuñal, sendo as máis numerosas as explotacións avícolas orientadas á produción de ovos (9%) e apicultura (6,7%). Nos últimos 18 anos o leite incrementa de forma importante o seu peso, ascendendo até o 27% do total de explotacións gandeiras, mentres que a carne de bovino, a pesar de que aumenta o número de explotacións, perde peso en termos relativos (36,7% do total). O

resto de ramas tamén incrementan o seu peso porcentual, coa única excepción da produción de ovos, que descende até o 7,2%.

Como se pode observar na gráfica 6, carne e leite de bovino son o cerne da produción gandeira certificada, mais evolucionan de forma diferente. O leite, con menores taxas de crecemento nos anos iniciais do período, vai incrementándose de forma intensa a partir de 2015. Incremento que, a un ritmo menor, continúa até 2020. Momento a partir do cal se observa unha lixeira redución do número

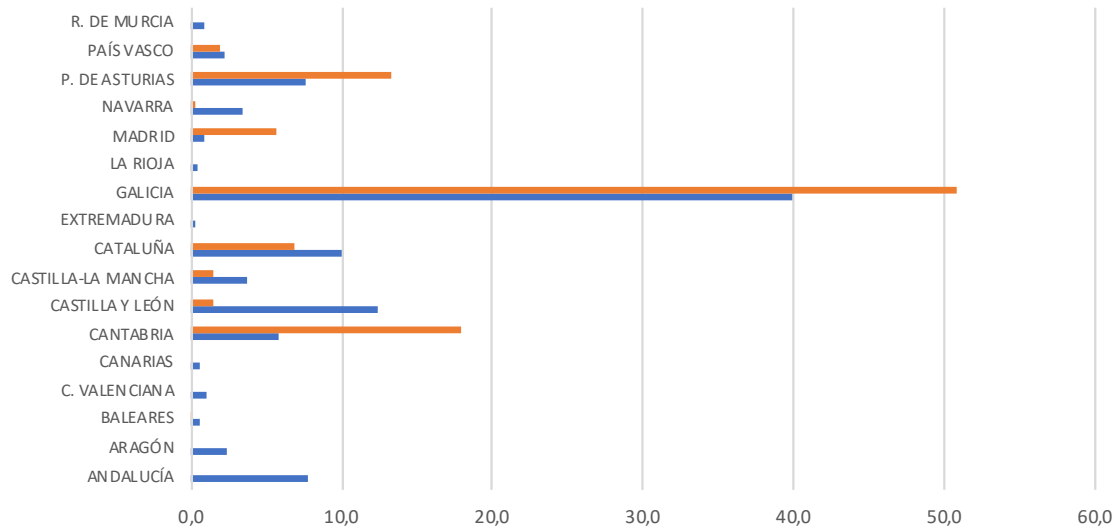
de explotacións certificadas, que pode vir condicionada por factores de mercado como o deterioro da relación entre o prezo percibido e o prezo dos principais insumos (concentrado). A positiva evolución do leite ten que ser explicada a partir da entrada no ano 2016 dun novo operador (Leite Celta), que tirou dos prezos á alza estimulando a conversión dun número relativamente importante de explotacións. A día de hoxe Galiza, comunidade especializada en produción convencional de leite de vaca e líder en volume de produción en España (40% do total), tamén

**Gráfica 6: Evolución do número de operadores gandeiros (eixe esquerdo) e do peso relativo sobre o total de operadores (eixe dereito) na AE galega, 2003 a 2021.**



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecológica do MAPA

### Gráfica 7: Peso porcentual na produción total de leite de vaca e na de leite ecolóxico por CCAA 2021



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecológica do MAPA e dos Anuarios de Estadística Agraria

ocupa o primeiro lugar en produción de leite ecolóxico (gráfica 7), cun 50,8% do total do Estado no ano 2021.

A pesar de que os datos expostos indican un incremento da produción de leite certificada, non podemos deixar de sinalar que o espazo para o crecemento é importante en termos de mercado. O consumo de leite e derivados lácteos en ecolóxico en España situábase no 2021 en 208 millóns de euros, supoñendo un 8,2 % da cesta da compra ecolóxica (por 12,1% no convencional). Niveis de consumo que, ademais, estaban en crecemento: no 2019 foi de 185 millóns de euros. Non obstante, máis da metade dese consumo sostense grazas ás importacións. En 2020 España exportou

18 millóns de euros en leite e derivados lácteos ecolóxicos, importando produtos por valor de 125 millóns. O elevado saldo negativo (-107 millóns) indica que hai espazo para un notábel desenvolvemento da produción.

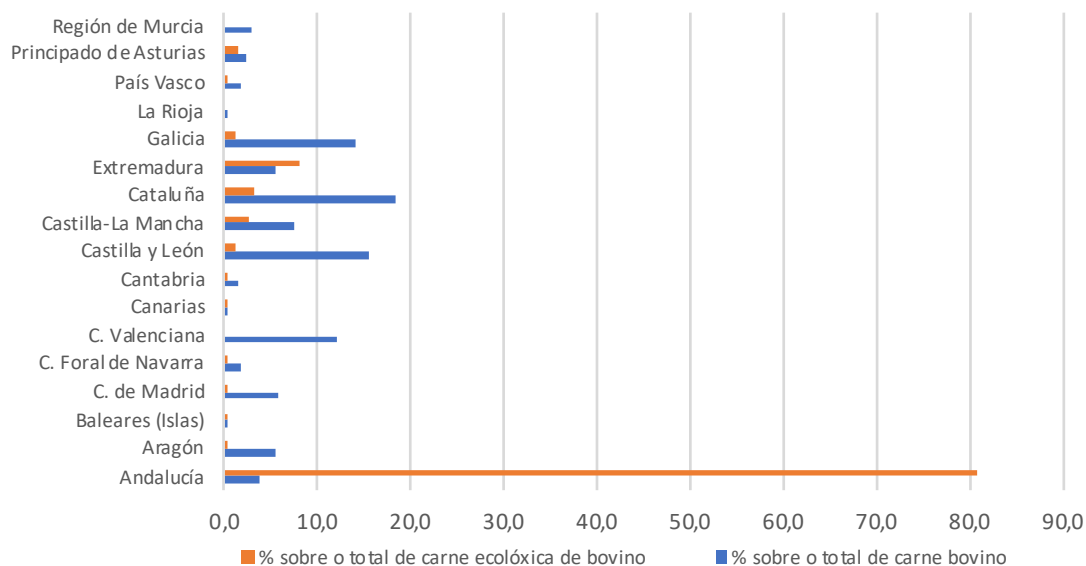
A carne presenta, pola contra, un estancamento nos últimos anos, derivado da inexistencia dun mercado diferenciado para este produto. Os produtores de bovino de carne certificada non se ven recoñecidos en prezo e, de feito, unha parte substancial da súa produción non chega ao mercado como carne ecolóxica. Interesa comentar algo máis en profundidade o caso do bovino de carne, dado que a percepción de problemas do mercado parece ser corroborada polos datos:

- Podemos ver como no inicio da serie este tipo de explotacións eran claramente maioritarias, mais o seu incremento vaise ralentizando e mesmo hai un descenso a partir do ano 2010 (Gráfica 6). Tan só se volve incrementar o número de ganderías desde 2014; fenómeno que se produce tamén para as explotacións de carne convencionais no período 2014-2015 e que en ecolóxico se estende debido ao efecto das axudas públicas anteriormente sinalado.

- Por outra parte, a simple comparación entre o peso que as explotacións de bovino de carne teñen na AE galega e o peso que a categoría de carnes e derivados<sup>11</sup> ten sobre o total de vendas certificadas no

ano 2021 (CRAEGA 2021), indica a existencia dun problema de mercado. Esta última categoría tan só achega o 14,7% do total das vendas. Todo apunta a que unha parte da produción obtida en base á superficie xestionada polas explotacións bovinas certificadas non chega ao mercado como ecolóxico e está sendo vendida no canal convencional. A comparativa con outras CCAA tamén nos indica a existencia de problemas no sector. Resulta interesante comprobar como en España o 80% da carne de bovino en ecolóxico é sacrificada en Andalucía, mentres que Galiza só aporta o 1,1% do total. Dato que contrasta co 14% que supón o sector en convencional (gráfico 8).

**Gráfica 8: Peso porcentual na produción total de carne de bovino e de carne de bovino ecolóxico por CCAA no ano 2021**



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecolóxica do MAPA

11- Nótese que esta categoría non recolle unicamente os produtos cárnicos de orixe bovina, senón que engloba a totalidade das producións cárnicas galegas certificadas que chegan ao mercado.



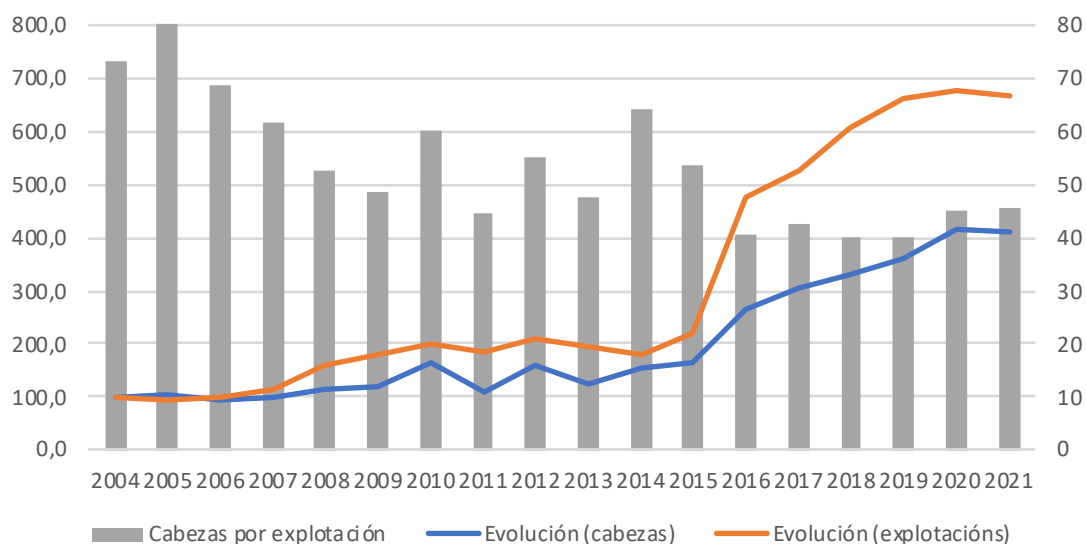
Desde a perspectiva da demanda, hai que sinalar que o consumo de carne en ecolóxico ten en España un menor peso relativo que o convencional, supoñendo a carne e derivados o 13,2% da cesta da compra en ecolóxico fronte ao 19,1% en convencional (PRODESCAN, 2021). Isto probablemente está relacionado coas pautas de consumo, cun menor peso da proteína animal nos consumidores ecolóxicos.

O incremento do número de explotacións de vacún de carne e leite en ecolóxico veu acompañado en Galiza por un incremento algo máis moderado no número de cabezas de gando. Feito que levou a un descenso do número medio de

cabezas por explotación, estabilizado en torno ás 40 cabezas a partir do ano 2016: 45,5 cabezas por explotación de leite e 39,6 cabezas por explotación de carne en 2021. Con todo, estas cifras son superiores ás medias en produción convencional. Os datos do último Censo Agrario (2020) sitúan o tamaño medio dunha explotación láctea galega en 35,2 vacas. No caso da carne as diferenzas son maiores dado que o tamaño medio é de 10,2 vacas/explotación. Cifras que nos remiten a un perfil máis profesional no caso das explotacións de carne ecolóxicas.

Para o vacún de leite un estudo recente (Vázquez et al., 2023) mostra que existen dúas tipoloxías no modelo de produción

**Gráfica 9: Evolución entre 2004 e 2021 do número de cabezas certificadas (esquerda) e evolución das cabezas por explotación e explotacións en vacún de leite en Galiza (dereita) (2004= 100)**

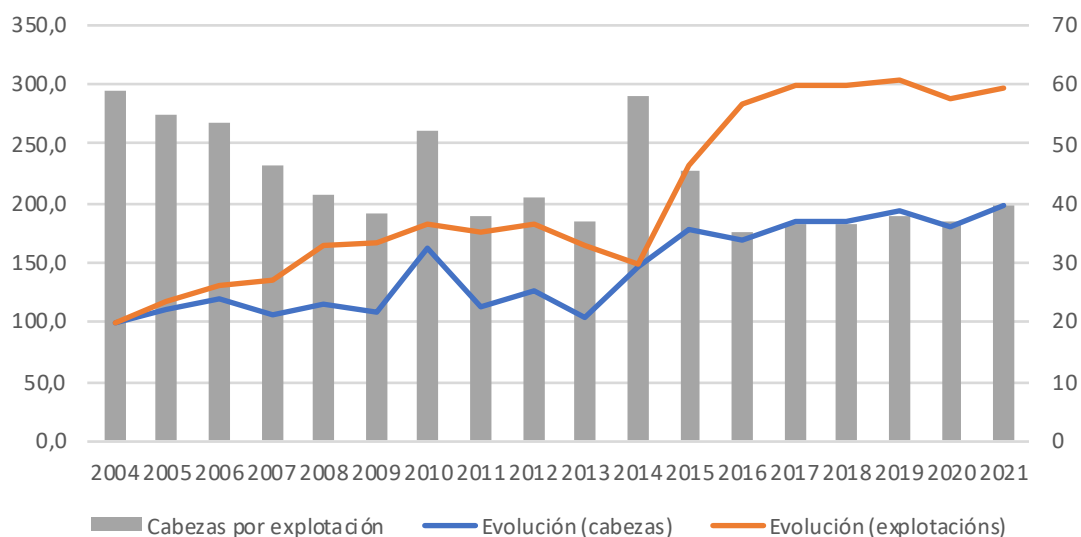


Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecolóxica do MAPA

ecolóxica: un grupo de explotacións convencionalizadas, nas que a conversión foi basicamente unha substitución de insumos, con maior dimensión produtiva, grao de intensificación e consumo de concentrado; e un grupo de explotacións non convencionalizadas, con menor dimensión produtiva, intensificación e consumo

de concentrado, que están centradas na rendibilidade por redución de custos. A situación actual de mercado, caracterizada pola subida dos prezos dos insumos e o deterioro do prezo do leite ecolóxico fronte aos mesmos, pode situar as explotacións convencionalizadas nun contexto económico de maior dificultade.

**Gráfica 10: Evolución entre 2004 e 2021 do número de cabezas certificadas (esquerda) e das cabezas por explotación e o número de explotacións (2004= 100) (dereita) no vacún de carne en Galiza**



Fonte: Elaboración propia a partir dos datos dos anuarios de Agricultura Ecológica do MAPA

## 4. CONCLUSIONES

Como sinalamos no inicio, o presente texto non ten a vocación de resolver a todas as incógnitas que presenta a situación actual e o futuro da produción ecolóxica en Galiza, senón facer unha primeira aproximación ao sector para sinalar problemas e tamén orientar a respecto de posibles vías de mellora. De feito, a principal conclusión que podemos tirar é a existencia dun importante descoñecemento de moitos aspectos relevantes. Por outra parte, o texto está centrado de forma case exclusiva na produción agraria. Aínda que fixemos algúns apuntes sobre a situación da demanda e a desconexión coa oferta, procedentes de elementos que sinala a literatura para o conxunto da UE e que tamén amosan os datos para España, non analizamos a situación da transformación nin da comercialización en Galiza. É obvio que estes son aspectos centrais que precisan de investigación.

A pesar constituír este traballo unha primeira aproximación a un problema complexo, si permite tirar algunhas conclusións interesantes. En Galiza deuse nos últimos anos un incremento importante da superficie certificada en AE, mais está aínda lonxe das principais CCAA españolas e tamén dos obxectivos do Pacto Verde Europeo. A reducida aposta até agora por parte da Administración por esta actividade ten moito que ver con esta situación.

Tamén puidemos constatar o grande desequilibrio na superficie certificada, moi orientada a producións animais e cunha importante presenza dos pastos pobres. O elevado peso deste tipo de superficies é in-

dicativo do impulso dunha produción máis extensiva, ou máis ben dun sector que, no caso do bovino de carne, ofrece dúbidas a respecto da súa orientación ao mercado? Realmente estamos ante explotacións que contan cun mercado que valoriza o seu produto? Ou en realidade o que temos son explotacións que certifican actividades para as que non precisan cambios importantes de manexo, e para as que a certificación supón acceder a axudas que complementan uns ingresos agrarios reducidos pola crise que levan anos padecendo?

Unha resposta certa a estas preguntas precisaría de máis investigación, mais aventurámonos, en base aos elementos analizados, a sinalar que o que está a acontecer co bovino de carne precisa de actuacións por parte da Administración Pública que vaian alén do pago por ha de superficie certificada. Deben tomarse medidas que fagan máis transparente este mercado, permitindo a existencia dun diferencial de prezo con respecto á produción convencional, como existe noutras producións como por exemplo o leite. A modulación dos actuais pagos por ha e a introdución de elementos que liguen o cobro da axuda coa comercialización en ecolóxico do producido, son elementos que se deben incorporar ao deseño da medida. Mais se realmente queremos viabilizar este sector hai que solucionar os problemas de mercado existentes, que por certo afectan tamén á produción de carne de bovino convencional.

Por outra parte, o limitado da superficie destinada á produción vexetal para consumo humano é tamén unha eiva relevante da

AE galega, máxime se temos en conta que a maioría da superficie concéntrase nos soutos de castañas. A conclusión é clara: en Galiza certifícanse maioritariamente as actividades que precisan poucos cambios no manexo. Se pretendemos avanzar cara aos obxectivos do Pacto Verde Europeo, que non son meramente cuantitativos, precisamos orientar as políticas públicas ao fomento de explotacións que camiñen cara a unha orientación agroecolóxica e a conseguir unha oferta máis diversificada que permita satisfacer unha parte significativa da demanda a través de canais curtos. A marxe de actuación neste ámbito é grande, e temos exemplos, como o da Comunidade Valenciana, onde as políticas públicas permitiron avanzar no proceso de transición agroecolóxica.

No caso do leite atopamos dous problemas principais. En primeiro lugar, a existencia dun modelo dual, con explotacións cunha orientación agroecolóxica e outras

convencionalizadas, que corren o risco de abandonar a produción ecolóxica nun contexto cambiante nos prezos dos insumos e do leite, e tamén dun deterioro do diferencial de prezos ecolóxico/convencional. En segundo lugar, aínda que a produción de leite ecolóxico de Galiza é maioritaria no contexto español, a oferta non é capaz de atender a demanda española que se cubre en máis do 50% con importacións.

En conxunto, o sector ecolóxico en Europa ten mudado substancialmente nas últimas dúas décadas, pasando de ser un sector marxinal a presentarse como unha alternativa críbel ao modelo agroalimentario industrial, cando menos nalgúns lugares da UE. Pero, aínda que esta mudanza tamén a constatamos para Galiza, queda moito camiño que percorrer para asimilarmos os actuais estándares europeos e aínda moito máis para aproximarnos ao horizonte de 2030 que establece o Pacto Verde Europeo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blanco Penedo, M. I. (2008). Situación actual de las granjas ecológicas de ganado vacuno de Galicia. Comparación con los sistemas de explotación tradicional e intensivo. Tesis doctoral. Univ Santiago de Compostela.

Busacca, E, Gernert, M, Ladinig, M, Moeskops, B., Steu, A, Schmidt, S. e Willer, H. (2022). Organic in Europe: Recent developments. En IfBL & IFOAM (2022), -The world of organic agriculture. Statistics & emergin trends 2022. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM – Organics International.

Collantes Gutiérrez, F. (2019). ¿Capitalismo coordinado o monstruo de Frankenstein?: la política agraria común y el modelo europeo, 1962-2020. Santander: Universidad de Cantabria..

Comisión Europea (2020a). Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones: Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2020b). Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones: Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2021). Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2023). Organic farming in the EU. A decade of organic growth. Bruselas: Comisión Europea.

Consellería do Medio Rural (2021). Estatística Agraria 2020. Distribución superficie. Consellería do Medio Rural. Xunta de Galicia.

CRAEGA (2020). Barómetro. Percepción e consumo de alimentos ecolóxicos en Galicia. Monforte: CRAEGA.

CRAEGA (2021). Memoria 2021. <https://www.craega.es/wp-content/uploads/2023/01/Memoria-2021-Craega.pdf>

De Castro P., Adinolfi F., Capitanio F., Di Falco S. (2011). Building a new framework for Common Agricultural Policy: A responsibility towards the overall community. Eurochoices, 10(1).

DG-AGRI (2023). Organic Production in 2020. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. European Commission. Consultado o 16/01/2023 en

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/OrganicProduction.html>

FAO (2011). State of land and water. Roma: FAO.

FAO (2019). TAPE Tool for Agroecology Performance Evaluation 2019–Process of development and guidelines for application. Test version. Roma: FAO.

FIBL & IFOAM (2022), -The world of organic agriculture. Statistics & emergin trends 2022. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM – Organics International.

González de Molina, M. (2012). Luces y sombras del crecimiento de la producción ecológica en Andalucía durante el último quinquenio (2007-2011). Cuides. Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible, 9, pags. 153-192.

González de Molina, M., Soto, D., Guzmán, G., Infante, J., Aguilera, E., Vila, J., García, R. (2019). Historia de la agricultura española desde una perspectiva biofísica, 1900-2010. Madrid: MAPA.

González de Molina, M.; López-García, D. (2021). Principles for designing Agroecology-based Local (territorial) Agri-food Systems: a critical revision. Agroecology and Sustainable Food Systems, 45-7.

Häring, A. Dabbert, S., Aurbacher, J., Bichler, B., Eichert, C., Gambelli, D., Lampkin, N. Offermann, F., Olmos, S., Tuson, J. and Zanolli, R. (2004). Organic Farming and Measures of European Agricultural Policy, Organic Farming in Europe: Economics and Policy, vol. 11, Universität Hohenheim, Hohenheim

IPES-Food (2016). From uniformity to diversity. A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. International Panel of Experts on Sustainable Food systems. www.ipes-food.org

IPES-Food (2019). Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea. La reforma y el reajuste político necesarios para construir sistemas alimentarios sostenibles en Europa. International Panel of Experts on Sustainable Food systems. www.ipes-food.org.

Leduc, G., Manevska-Tasevska, G., Hansson, H., Arndt, M., Bakucs, Z., Böhm, M. & Rusu, M. (2021). How are ecological approaches justified in European rural development policy? Evidence from a content analysis of CAP and rural development discourses. Journal of Rural Studies, 86, 611-622.

Linares Quero, A., Iragui Yoldi, U., Gava, O., Schwarz, G., Povellato, A., & Astrain, C. (2022). Assessment of the Common Agricultural Policy 2014–2020 in Supporting Agroecological Transitions: A Comparative Study of 15 Cases across Europe. Sustainability, 14(15), 9261.

MAPA (2020). Producción ecológica estadísticas 2020 . Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

MAPA (2021). Anuario de estadística agraria 2021 (año 2020). Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

MAPA (2021b). Producción ecológica estadísticas 2020. Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

MAPA (2022). Producción ecológica estadísticas 2021. Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

Offermann, F., Nieberg, H and Zander, K. (2009). Dependency of organic farms on direct payments in selected EU member states: Today and tomorrow, *Food Policy*, Volume 34, Issue 3, Pages 273-279,

Papadopoulou, S., Zafeiriou, E., Karelakis, C., & Koutroumanidis, T. (2018). Organics or not? Prospects for uptaking organic farming. *New Medit*, XVII, 1, 13-22.

Pouliquen, X. (2014). Frenos y oportunidades para la diversificación: ejemplo de la producción ecológica de leche en Galicia. *Agricultura ecológica familiar*, 1, 53.

PRODESCAN (2021). Análisis de la caracterización y proyección de la producción ecológica en España. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ramos García, M., Guzmán, G. González de Molina, M. (2018). Dynamics of organic agriculture in Andalusia: Moving toward conventionalization?, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42:3, 328-359.

Ramos García, M., Guzmán, G. González de Molina, M. (2020). La convencionalización de la producción ecológica y el papel de las políticas públicas. En Simón, X., Pérez-Neira, D., Copena, D., *Políticas alimentarias para a sustentabilidade*. Vigo: Grupo de Investigación en Economía Ecológica, Agroecología e Historia.

Ramos García, M., Guzmán, G. González de Molina, M. (2022). Organic management of cattle and pigs in Mediterranean systems: energy efficiency and ecosystem services. *Agronomy for Sustainable Development*, 42 (6):11.

Sahota, A. (2022). The Global Market for Organic Food & Drink. En *IfBL & IFOAM (2022), -The world of organic agriculture. Statistics & emergin trends 2022*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM – Organics International.

Sanz, J. e Yacamán, C. (2022). Logística y distribución asociativas para el salto de escala. En *Libro Blanco de la Alimentación Sostenible en España*. VVAA Fundación alternativas e Fundación Carasso.

Trávníček, J. Wiler, H e Schaack D. Organic farming and market development in Europe and the European Union. En *IfBL & IFOAM (2022), -The world of organic agriculture. Statistics & emergin trends 2022*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM – Organics International.

Vázquez González, I., Argul, V., Díaz, B. (2021). Hábitos de consumo de los productos ecológicos en la provincia de Lugo (España). *Brazilian Journal of Agroecology and Sustainability*, 2(2). <https://doi.org/10.52719/bjas.v2i2.3754>

Vázquez, I., Rojo, C., Pérez, M., Puliquen, X (2020). Análisis del proceso de reconversión a ecológico de las explotaciones de vacuno de leche en Galicia. A *Agricultura e os desafíos sociais para o período 20-30 – Atas do IX Congreso da APDEA/ESADR 2019*. Lisboa.

Vázquez, I., Rojo, C., Pérez, M., Puliquen, X. (2022) Estructura productiva de las ganaderías de vacuno de leche en ecológico en Galicia. *Vaca pinta N34*, 133-145.

Vázquez, I, Valcarcel, A., Pérez, M., Valdés, B, Soto, D. (2023). Comportamiento de las explotaciones de leche ecológicas en Galicia en el contexto pandémico (2019-2022). Comunicación o IX Congreso internacional de Agroecología, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 19-21 de enero de 2023.

VVAA (2022). Libro blanco de la alimentación sostenible en España. Fundación Alternativas e Fundación Carasso. Disponible en [http://cchs.csic.es/sites/default/files/content/news/2022/libro\\_blanco\\_alimentacion\\_sostenible.pdf](http://cchs.csic.es/sites/default/files/content/news/2022/libro_blanco_alimentacion_sostenible.pdf)

Wier, M., Andersen, J.M., Jensen, J.D and Jensen, T.C.(2002). The EU's Agenda 2000 reform for the agricultural sector: environmental and economic effects in Denmark., *Ecol. Econ.*, 41, pp. 345-359

Winter, M., Gaskell, P. (1998). The Agenda 2000 debate and CAP reform in Great Britain: is the environmental being sidelined? *Land Use Policy*, 15(3), pp.217-231

## Documentos do Foro Económico de Galicia

*Un dos obxectivos fundamentais do Foro é poñer á disposición da Sociedade unha colección de documentos onde se conxuga a análise da situación actual con propostas de cambio e mellora. Os documentos pretenden contribuir a enriquecer o debate público en materia económica en Galicia. A responsabilidade de cada documento é das persoas que o asinan. O Foro só asume a responsabilidade sobre os documentos consensuados e asinados polo colectivo. O editor dos documentos é o membro nato do Foro, José Francisco Armesto Pina.*



## Documentos publicados

37/2022-

O futuro da Agricultura Ecolóxica galega no marco do Pacto Verde Europeo

36/2022-

Unha estratexia en IA para a empresa galega

35/2022-

A reforma que a Administración necesita: Propostas para o SXXI

34/2022-

A reforma do sistema de financiamento: Unha perspectiva dende Galicia

33/2021-

A economía social como modelo de desenvolvemento para Galicia

32/2021-

Fuga de talento en Galicia ¿mito o realidade?.

31/2020-

O monte galego do Século XXI.

30/2020-

El sector Fintech: propuesta para desarrollar un HUB en Galicia.

29/2020-

Innovación y Tecnologías Inteligentes.

28/2019-

Infraestructuras Viarias: Inversión y Tarifación.

27/2019 -

Planificación e proxección do sector vitivinícola de Galicia:

Realidade, desafíos e retos.

26/2018 -

Os retos para a Galicia do Século XXI.

No sistema europeo de transporte marítimo-terrestre.

25/2018 -

El impacto de la reestructuración bancaria sobre la concentración y la exclusión financiera en España y Galicia.

24/2018 -

Turismo Rural: diagnose e propostas.

23/2018 -

Diagnóstico actual e propostas de futuro para a dixitalización en Galicia.

22/2017 -

Unha estratexia para a Galicia rural do século XXI.

Diagnóstico e propostas para o debate.

**Documentos descargables en:**

<http://www.foroeconomicodegalicia.es>

- 21/2017 -  
Unha estratexia industrial para Galicia.
- 20/2017 -  
Desafíos dunha sociedade avellentada e en declive: Desequilibrios territoriais e prestación de servizos.
- 19/2017 -  
Galicia diante da reforma do sistema de financiamento autonómico.
- 18/2016 -  
Novas demandas para o rural galego.
- 17/2016 -  
A I+D+i Empresarial en Galicia: Dez mensaxes e unha proposta.
- 16/2016 -  
Galicia, a perspectiva internacional.
- 15/2016 -  
La formación profesional dual en España.
- 14/2016 -  
O capital risco e outras fontes alternativas de financiamento das empresas galegas.
- 13/2015 -  
O Complexo Lácteo Galego nun mercado liberalizado. Extratexias e políticas ante a desaparición do sistema de cotas na UE.
- 12/2015 -  
Sobre o risco de estancamento na economía Europea.
- 11/2015 -  
Os cambios no modelo territorial: o seu impacto fiscal en Galicia.
- 10/2015 -  
O sector forestal en Galicia: problemática actual e perspectivas futuras.
- 9/2014 -  
Desequilibrio exterior, modelo competitivo y recuperación económica.
- 8/2014 -  
Galicia: bases para una estrategia marca-país y líneas de trabajo para su acción exterior.
- 7/2014 -  
¿Qué futuro demográfico nos agarda e como pode incidir no noso benestar?.
- 6/2013 -  
Internacionalización, políticas y crecimiento.
- 5/2013 -  
Mejorando la Eficiencia de la Política de infraestructuras.
- 4/2013 -  
O fondo de compensación interterritorial: Unha proposta desde Galicia.

3/2013 -

O sector alimentario en Galicia: desafíos e oportunidades. Cales deben ser as prioridades?

2/2013 -

Análisis y propuestas para una estrategia de futuro para el sector naval en Galicia.

1/2013 -

Chaves para o aproveitamento marítimo -Portuario- Loxístico de Galicia.





[www.foroeconomicodegalicia.es](http://www.foroeconomicodegalicia.es)

O Foro Económico de Galicia é unha plataforma de transferencia de coñecemento en materia económica dende as empresas e universidades galegas á sociedade e aos espazos de decisión pública. O Foro integra a profesores e investigadores, empresarios e directivos representativos dos diferentes sectores e áreas de Galicia, e xornalistas galegos de referencia.

## SOCIOS



**//ABANCA**

# O FUTURO DA AGRICULTURA ECOLÓXICA GALEGA NO MARCO DO PACTO VERDE EUROPEO

DOCUMENTO 37 / 2023

AUTORES:

M<sup>A</sup> DO MAR PÉREZ FRA  
DAVID SOTO FERNÁNDEZ  
IBÁN VÁZQUEZ GONZÁLEZ