



# La producción de legumbres en el marco de la Política Agraria Común

## ¿Por qué es imprescindible en el marco de la PAC aumentar el incentivo de la producción de leguminosas de consumo humano?

Las leguminosas son cultivos claves dentro de los sistemas agrarios, debido al papel que juegan en la agricultura y en el desarrollo rural sostenible, en la mejora de la biodiversidad y en la captura de CO<sub>2</sub>.

No obstante, las legumbres siguen estando infravaloradas en la reciente reforma de la Política Agraria Común (PAC) tanto a nivel europeo como a nivel nacional, debido a la compartimentación, falta de coherencia y polarización de las políticas públicas. En esta publicación abordamos la inclusión de las legumbres en la PAC y proponemos algunas medidas a considerar para futuras reformas de la PAC.



Grupo Operativo LEGSAPIENS. Generando oportunidades: Sistemas de cultivo innovadores basados en las leguminosas grano, financiado por:



Unión Europea  
Fondo Europeo Agrícola  
de Desarrollo Rural  
Europa invierte en las zonas rurales



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE AGRICULTURA, PESCA  
Y ALIMENTACIÓN



PNDR  
Programa Nacional  
de Desarrollo Rural  
2014-2020

Este proyecto está subvencionado en un 80% por FEADER a través de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria (DGDRIFA) por un importe de 559.562,74 euros.

## Los reconocidos beneficios ambientales de las legumbres

Cada vez más estudios científicos confirman el efecto beneficioso de la ingesta habitual de legumbres sobre la salud de las personas, al prevenir la aparición de numerosas enfermedades crónicas. En cuanto al empleo en alimentación animal, tienen un gran potencial de utilización como alternativa a la soja, pues la dependencia de las importaciones de este producto en el ámbito europeo constituye una gran debilidad del sector agro-ganadero.

Y no menos importante es su contribución a la salud medioambiental favorable a una agricultura más sostenible, ya que son capaces de:

- fijar nitrógeno atmosférico,
- mejorar la estructura del suelo, sobre todo en las tierras de secano a través de las rotaciones de cultivo,
- romper los ciclos de enfermedades, plagas y malas hierbas de otros cultivos.

Todo ello se traduce en un menor consumo de fertilizantes y productos fitosanitarios en las explotaciones agrarias que las emplean.

Más información en la infografía "[Beneficios ambientales de las legumbres](#)".

## El consumo y producción tradicional de legumbres: un sector debilitado con insuficientes incentivos europeos

La progresiva industrialización de la actividad agraria como consecuencia de la revolución verde en el siglo XX provocó una fuerte erosión genética sobre las leguminosas en muchas partes del planeta. En algunos casos desapareció la especie en su conjunto y, en otros se sustituyeron las variedades locales, bien adaptadas a distintas condiciones agroclimáticas, por variedades comerciales más productivas pero con una base genética limitada, lo que sitúa a las leguminosas en una posición más vulnerable frente al cambio climático y al ataque de plagas y enfermedades. Se perdió diversidad, pero también se perdieron en muchos casos los conocimientos asociados al cultivo y manejo de las mismas dentro de los sistemas agrarios.

En la actualidad, a pesar de los múltiples beneficios agroambientales y los crecientes incentivos del mercado humano, la producción y el consumo de leguminosas en Europa siguen siendo bajos, siendo en 2020 el consumo de legumbres de 3,91 kilogramos por persona y año. Al mismo tiempo, observamos que existe una Política Agraria Común que no ha tenido en cuenta lo suficiente las prácticas culturales, agrarias y ambientales del pasado. Esto unido a las siguientes cinco barreras dificultan una mayor producción y consumo de legumbres en Europa y España, en particular:

- Las políticas de la PAC y el comercio se centran en la producción sin el apoyo suficiente a lo largo de la cadena de valor, sin tampoco hacer hincapié en las leguminosas, por lo que los productores y la sociedad subestiman los servicios agroecológicos, en particular la polinización y la salud del suelo.
- Las políticas europeas no han incluido medidas que permitan reducir nuestra dependencia del uso de fertilizantes nitrogenados sintéticos, y así disminuir el riesgo ambiental que puedan suponer para la contaminación del suelo y del aire y para la salud humana.

- No existen suficientes programas de innovación y desarrollo de nuevas formas de procesamiento y comercialización de las legumbres. Además, las oportunidades de inversión en este sector son escasas.
- La cadena de valor de las legumbres padece una desconexión entre sus diferentes eslabones (productores, industria transformadora, empresas comerciales y superficies comerciales) a escala nacional y regional.
- La política alimentaria orientada al consumidor no se centra en crear una mejor percepción pública de las leguminosas o de los productos alimentarios a base de leguminosas. Existen algunas iniciativas en marcha que apuestan por educar sobre el consumo y cocinado de legumbres de calidad en recetas fáciles de seguir, como por ejemplo la de la [Asociación Española de Leguminosas](#) o [Mensa Cívica](#). No obstante, estas son escasas y no reciben apenas financiación.

## ¿Qué es la Política Agraria Común?

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) define el sistema agrícola en Europa e influye en otros temas relacionados indirectamente con la propia producción, como el desarrollo rural, la nutrición y la salud, el bienestar animal o la desigualdad. Además, muchos de sus impactos también son internacionales y afectan a otros continentes, modificando paisajes y estructuras sociales debido al comercio globalizado.

La PAC es la política con mayor presupuesto de la Unión Europea, aproximadamente 363.000 millones de euros para el periodo 2014-2020. Esto supone aproximadamente 114 €/ciudadano europeo al año. Afecta directamente al 40% de la superficie terrestre de la UE, porcentaje que se eleva hasta casi el 70% de forma indirecta a través de los impactos ambientales y socio-económicos. En definitiva, la PAC condiciona las decisiones que los agricultores y ganaderos toman diariamente en sus fincas y, con ello, la gestión de gran parte del territorio de la UE. También determina el tipo de alimentos que encontramos cada día en nuestro plato. Ante su importancia presupuestaria, sería conveniente facilitar aún más el conocimiento de la PAC a la ciudadanía y las implicaciones que esta política tiene.

Actualmente, el proceso de reforma de la PAC, que entrará en vigor en 2023, está casi finalizado a nivel europeo, con la publicación del reglamento de la UE. A nivel nacional también se está finalizando el Plan Estratégico Nacional español de la PAC (PEPAC), ya que cada país debe adaptar a su realidad los mecanismos e intervenciones para alcanzar los nueve objetivos de la PAC definidos por la Comisión Europea.

## El cultivo de leguminosas en la PAC

Según la [posición de la Asociación Española de Leguminosas \(AEL\) sobre la reforma de la PAC](#), "como toda actividad económica en el ámbito agrario, la rentabilidad del cultivo de leguminosas viene determinada por las condiciones ambientales de cada zona, la especie y variedad seleccionadas, así como la gestión y los precios alcanzados en los mercados por la producción obtenida. Tampoco puede olvidarse que otro condicionante de la renta es la aplicación de políticas de ayudas en el sector".

Tal y como sigue el texto de posicionamiento de la AEL sobre la reforma de la PAC, "la incidencia de la aplicación de la Política Agraria Común ha determinado en buena medida no solo la rentabilidad de estos cultivos, sino que la superficie ocupada por ellos haya experimentado oscilaciones más o menos intensas en función de la cuantía de las ayudas aplicadas, tanto en la Unión Europea, en general, como en España." A continuación, repasamos el recorrido histórico de las disposiciones de la PAC en cuanto a las legumbres:

En el **Reglamento del 78** el objetivo era compensar a los agricultores por la eventual pérdida de renta originada por la fuerte competencia de la soja en los mercados internacionales después de haber experimentado durante los años 70 un boom de precios en los mismos. También perseguía reducir las importaciones de soja, de la que el sector ganadero tenía una fuerte dependencia.

El **Reglamento (CEE) nº 762/89** propuso una medida específica en favor de determinadas leguminosas de grano tradicionales en la agricultura del sur de Europa, teniendo en cuenta que el mantenimiento de su cultivo favorecía el interés económico del sector productivo y evitaba el desequilibrio de los mercados comunitarios. Esta medida de apoyo específica se traducía en la concesión de una ayuda por hectárea. La respuesta no fue inmediata, pero tras sucesivas prórrogas, el cultivo de legumbres se duplicó, alcanzando el máximo histórico de las últimas décadas en ambos casos.

La **reforma de la PAC en 2003** (en España comenzó a aplicarse en 2006) implantó un régimen de pago único por explotación. La incertidumbre y desconocimiento de este nuevo tipo de ayudas provocó una gran caída de superficie cultivada de leguminosas y se convirtió en el grupo de cultivos más perjudicados por la reforma. Este descenso de superficie cultivada de leguminosas fue tan drástico que tuvieron que ponerse en marcha dos Programas Nacionales cuyo objetivo era el de revertir ésta situación: **Programa Nacional para el Fomento de Rotaciones de Cultivo en Tierras de Secano** y **Programa Nacional para la Calidad de las Legumbres**.

En la **última reforma de la PAC en 2014**, se pasó del régimen del pago único al de pago básico con ciertos complementos, entre los que destaca el pago verde o "greening". En él las leguminosas podían acceder a ayudas por contribuir a una mayor diversificación de cultivos y por ser consideradas, junto con los barbechos y las superficies agrícolas forestadas, superficies de interés ecológico. El desacoplamiento de las ayudas permitió mantener líneas de ayuda similares a las existentes en campañas anteriores, como la asociada a los cultivos proteicos o la ayuda asociada a las legumbres de calidad.

En la actual propuesta de Plan Estratégico Nacional de la PAC (PEPAC), el apoyo a las legumbres se ha introducido en el bloque de ayudas asociadas, como parte de la producción sostenible de proteínas de origen vegetal. En este sentido, se han planteado cuatro tipos de ayudas por superficie para fomentar los cultivos proteicos y reducir así la dependencia de materias primas importadas para alimentación animal, y también humana; fomentando, en definitiva, las proteínas vegetales cultivadas en la UE:

1. ayuda a las legumbres;
2. ayuda al resto de leguminosas;
3. ayuda a las oleaginosas;
4. ayuda a la producción de semilla certificada de leguminosas

El plan proteico en su conjunto contará con un presupuesto anual de 94 millones de euros, hasta el año 2027, que sustituye al paquete de ayudas asociadas en vigor actualmente. Desde el año 2015 existían dos líneas de apoyo diferenciado con un presupuesto total de 45,54 millones de euros.

Por un lado, existía un programa de 1 millón de euros destinado a apoyar a las legumbres de calidad, que desaparece en la nueva propuesta del PEPAC, junto a un plan de cultivos proteicos, con dos líneas de apoyo diferenciadas, una a las proteaginosas y leguminosas, y otra para las oleaginosas. De manera indirecta, las legumbres como cultivos mejorantes del suelo, también se han tenido en cuenta en la redacción de los eco-regímenes, en concreto en la propuesta del eco-régimen de rotación de cultivos.

El futuro de las legumbres necesita el mantenimiento de un ambicioso plan de apoyo público, con el fin de ampliar la superficie cultivada de leguminosas de manera significativa. Pero además es necesario solventar los problemas que reducen su rentabilidad y así conseguir que el sector adquiera el peso que debería tener para nuestra agricultura y economía. Por lo tanto, la concesión de subvenciones para apoyar el cultivo es condición necesaria, pero no suficiente para conseguir el buen funcionamiento del sector agro-alimentario a largo plazo.

## Recomendaciones

En base a lo comentado, proponemos cinco vías principales para aumentar los sistemas sostenibles basados en el cultivo de legumbres:

- Valorizar el papel de las leguminosas en la fertilización de los suelos agrarios, así como cultivos mejorantes de la calidad de los mismos, y su potencial como medida de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Desarrollar una política de investigación y adaptación de las variedades de legumbres que permitan responder a las necesidades del consumidor, a los retos del cambio climático y formas de cultivo actuales. Necesitamos poner a disposición de las y los agricultores variedades productivas, adaptadas, mecanizables. Para ello se debe utilizar todas las herramientas que pone a disposición la ciencia.
- Prestar especial atención a la formación de los agricultores y las agricultoras, en cuanto al valor de las leguminosas como elementos fundamentales para el desarrollo de sistemas agrícolas sostenibles por mejorar la estructura del suelo y su fertilidad, romper ciclos de plagas, enfermedades y malas hierbas en los cultivos con los que habitualmente se alternan.

- Crear políticas que apoyen el acercamiento de los canales de comercialización entre la producción y el consumidor final, incentivando a los productores y procesadores locales para que incluyan leguminosas de calidad en sus sistemas de cultivo. Por parte del consumidor, se necesitan políticas que aumenten la demanda más allá del apoyo a los precios para una mayor aceptación de una alimentación a base de leguminosas a través de campañas específicas que destaquen sus beneficios para la salud y el medio ambiente.
- Involucrar a los actores a lo largo de la cadena de valor, en especial a los productores y los procesadores de leguminosas, ya que pueden tener un impacto significativo en el aumento de la demanda de esta materia prima y así aumentar su competitividad y poder.

## Conclusión

En España, aproximadamente el 50% de la superficie terrestre es tierra de cultivo. Cultivos en los que se están empezando a observar, de forma preocupante, los efectos del cambio climático (ej. irregularidad de las precipitaciones o duración de las sequías). Esto hace que en España la gestión sostenible de sus recursos naturales sea fundamental para la próxima década.

Afortunadamente, estamos en un momento en que a nivel político se están incluyendo objetivos como la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la garantía de alimentos de calidad. Esto es imprescindible para luchar por una PAC más verde, justa y saludable que haga de la producción de legumbres de calidad uno de sus ejes estratégicos.

## Bibliografía

- Alfonso Clemente y. Antonio M. de Ron. Las legumbres. CSIC – Catarata. ISBN: 978-84-00-10164-0
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [Política Agrícola Común](#).
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. [Informe Anual del Consumo Alimentario 2020](#).
- [Coalición Por Otra PAC](#). (2018). [Legumbres del país. Por una PAC y una alimentación más verde y sostenible](#).
- LegSapiens. [Legumbres, una joya nutricional](#).
- Posición de la [Asociación Española de Leguminosas](#) sobre la reforma de la PAC.

Socios del proyecto:



Grupo Operativo LEGSAPIENS. Generando oportunidades: Sistemas de cultivo innovadores basados en las leguminosas grano, financiado por:



Este proyecto está subvencionado en un 80% por FEADER a través de la Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Formación Agroalimentaria (DGDRIFA) por un importe de 559.562,74 euros.