

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA TRANSICIÓN (AGRO)ECOLÓGICA TERRITORIALIZADA EN CASTILLA Y LEÓN

INFORME DEL PROYECTO **ALISOS**:

«LAS REDES ALIMENTARIAS SOSTENIBLES COMO CADENAS DE VALORES PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA Y ALIMENTARIA. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES»

JULIO DE 2026



Este documento presenta resultados del proyecto coordinado de I+D+i «Las redes alimentarias sostenibles como cadenas de valores para la transición agroecológica y alimentaria. Implicaciones para las políticas públicas territoriales» (01.09.2021-31.05.2026). Referencias PID2020-112980GB-C21 (Subproyecto Gobernanza Urbano-Rural y Transición Alimentaria en Regiones de Baja Densidad: Castilla y León) y PID2020-112980GB-C22 (Subproyecto Salto de Escala y Logística Asociativa en Ciudades-Región: la Comunidad de Madrid). Financiado por MCIU/ AEI/10.13039/501100011033.

Informe elaborado por la Fundación Entretantos en coordinación con José Luis Sánchez Hernández (IP Subproyecto Castilla y León) a partir de la información y aportaciones de los equipos de investigación y trabajo participantes en el proyecto ALISOS

Página web del proyecto: <https://proyectoalisos.com>

DOI/HANDLE:

Cita recomendada: Sánchez Hernández, J.L. (coord.), García García, V., Rada Sereno, O., López Tárraga, A.B., Potente Castro, M., Guerra Velasco, J.C., Pascual Ruiz-Valdepeñas, H., Moro Gutiérrez, L.; Urbano López de Meneses, B., Glückler, J., & Lamarque, M. (2026). *Políticas públicas para una transición (agro) ecológica territorializada en Castilla y León. Informe del proyecto ALISOS*. GREDOS. Repositorio Institucional de la Universidad de Salamanca.

Fecha de conclusión: 31/05/2026

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Equipo y presentación del proyecto ... pág.1

1.Barreras regulatorias para el desarrollo de las redes alimentarias sostenibles y el avance de la transición (agro)ecológica ... pág.4

1.1. La incompatibilidad de las escalas productivas: modelo industrial y modelo artesanal ... pág.5

1.2.La certificación ecológica y sus implicaciones económicas y operativas ... pág.6

1.3. Restricciones para la gestión de la biodiversidad y las semillas ... pág. 7

1.4. Obstáculos en transformación, sanidad y logística ... pág. 7

1.5. Las limitaciones de la Política Agraria Común (PAC) y el reto de la digitalización ... pág. 9

1.6. Una necesaria flexibilización normativa ... pág. 10

2.Hacia un marco normativo, administrativo e institucional favorable a la producción (agro)ecológica ... pág. 11

2.1. Optimización normativa y simplificación administrativa ... pág. 11

2.1.1. Diferenciación normativa basada en perfiles de riesgo ... pág. 11

2.1.2. Agregación de trámites mediante ventanilla única ... pág. 11

2.2. Soberanía productiva: certificación, garantía compartida y gestión de semillas ... pág. 12

2.2.1. Agrupación de productores en parques agrarios ... pág. 12

2.2.2. Certificación pública y (semi)gratuita ... pág. 12

2.2.3. Reconocimiento de los Sistemas Participativos de Garantía (SPG) ... pág. 13

2.2.4. Gestión campesina de las semillas tradicionales ... pág. 13

2.3. Infraestructuras de transformación en proximidad ... pág. 13

2.3.1. Apertura de obradores colectivos con registro sanitario compartido ... pág. 14

2.3.2. Instalación de una red de mataderos locales y móviles ... pág. 14

2.4. Estrategias de logística y comercialización para un mejor acceso al mercado urbano y a núcleos rurales de cabecera de comarca ... pág. 14

2.4.1. Dinamización de los mercados de productores ... pág. 15

2.4.2. Apertura de centros de acopio, distribución y comercialización conjuntas (food hubs) o de centros agroecológicos de distribución (CAD) ... pág. 16

2.4.3. Impulso decidido de la compra pública responsable ... pág. 16

2.4.4. Habilitación de plataformas de venta colectiva a distancia ... pág. 17

2.4.5. Otras medidas complementarias ... pág. 17

2.5. Reformulación del modelo de apoyo económico: PAC y ayudas directas ... pág. 18

ÍNDICE DE CONTENIDOS

2.5.1. *Reenfoque hacia el emprendimiento de pequeña escala ...* pág. 18

2.5.2. *Eliminación de penalizaciones por antigüedad ...* pág. 18

2.5.3. *Adaptación de las aplicaciones digitales de gestión ...* pág. 18

3. Políticas alimentarias territoriales en Castilla y León: Pedagogía pública para una visión biorregional ... pág. 19

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Juan Carlos GUERRA VELASCO	https://orcid.org/0000-0003-1427-374X	Universidad de Valladolid
Lourdes MORO GUTIÉRREZ	https://orcid.org/0000-0003-2009-0413	Universidad de Salamanca
Henar PASCUAL RUIZ VALDEPEÑAS	https://orcid.org/0000-0002-6335-2236	Universidad de Valladolid
José Luis SÁNCHEZ HERNÁNDEZ	https://orcid.org/0000-0001-7556-6146	Universidad de Salamanca
Beatriz URBANO LÓPEZ DE MENESES	https://orcid.org/0000-0002-3622-5223	Universidad de Valladolid

EQUIPO DE TRABAJO

Verónica GARCÍA GARCÍA	---	Fundación Entretantos
Johannes GLÜCKLER	https://orcid.org/0000-0002-2507-1556	Ludwig Maximilians Universität München
Muriel LAMARQUE	https://orcid.org/0000-0002-4149-2334	Universidad de Sheffield-Hallam
Ana Belén LÓPEZ TÁRRAGA	https://orcid.org/0000-0002-0643-6302	Universidad de Salamanca
Marta POTENTE CASTRO	https://orcid.org/0000-0001-5720-2330	Universidad de Salamanca
Olga RADA SERENO	---	Fundación Entretantos

El proyecto ALISOS se ha desarrollado entre septiembre de 2021 y mayo de 2025. Se puede consultar toda la información sobre su organización y resultados en www.proyectoalisos.com. Entre sus objetivos generales figura la evaluación de las políticas públicas de estímulo a la transición alimentaria en Castilla y León y la Comunidad de Madrid. Ese objetivo general se concreta en tres objetivos específicos:

- Elaborar un catálogo de medidas adoptadas por las Administraciones autonómicas y locales para fomentar la transición alimentaria.
- Identificar los procesos de gobernanza alimentaria desde una perspectiva multinivel, de la escala europea a la municipal, en relación con su aportación a la transición alimentaria.
- Proponer al sector público (autonómico, municipal) y al sector social (movimientos ciudadanos, Tercer Sector), medidas concretas y viables que ayuden a paliar las deficiencias y omisiones detectadas en los instrumentos normativos en vigor.

Este informe se centra en el último de estos objetivos, pero se apoya en resultados derivados de los otros dos, obtenidos mediante fuentes primarias (inventario de redes alimentarias sostenibles, trabajo de campo, entrevistas semiestructuradas^[1], mesas redondas, grupos de discusión) y secundarias (análisis documental, revisión de informes y literatura especializada). El ámbito geográfico de análisis y propuestas es la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El subproyecto de Madrid ha confeccionado otro informe independiente para esa Comunidad Autónoma.

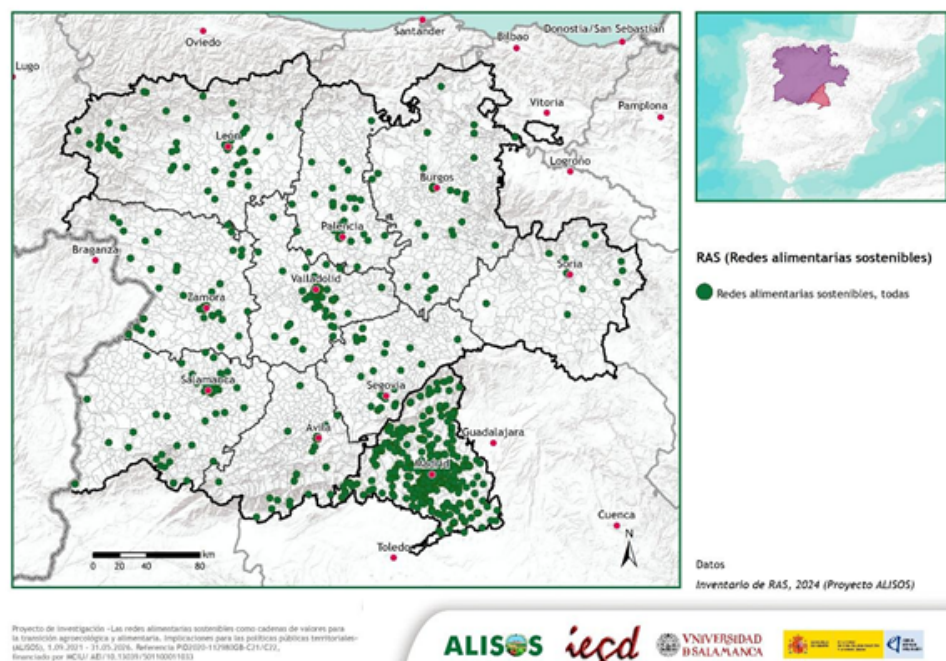
El primer apartado presenta la visión que los actores implicados en las Redes Alimentarias Sostenibles de Castilla y León tienen acerca de la normativa vigente en materia de producción y certificación ecológica, bienestar animal y seguridad alimentaria. A partir de este auto-diagnóstico, el segundo apartado se centra en la parte propositiva, con medidas que se han debatido en el equi-

^[1]Principalmente, producción primaria (ecológica, agroecológica o extensiva), transformación artesana (con o sin certificación), agricultura sostenida por la comunidad, grupos de consumo, mercados de productores, venta minorista de alimentos ecológicos certificados, hostelería con criterios de responsabilidad ambiental, asociaciones de apoyo al sector agroecológico, expertos universitarios y administraciones locales. En total, se han mantenido 84 entrevistas en Castilla y León y 52 en la Comunidad de Madrid, para un total de 415 redes alimentarias sostenibles en el primer caso y 790 en el segundo.

-po investigador y en las sesiones de co-creación de conocimiento organizadas por el proyecto ALISOS con actores implicados en la transición (agro)ecológica, tanto individuales como colectivos, y tanto públicos como privados. Se concluye con una reflexión final sobre la necesidad de repensar la alimentación en clave territorial por parte de las Administraciones Públicas.

1. BARRERAS REGULATORIAS PARA EL DESARROLLO DE LAS REDES ALIMENTARIAS SOSTENIBLES Y EL AVANCE DE LA TRANSICIÓN (AGRO)ECOLÓGICA

Los resultados generales del proyecto ALISOS prueban que la producción alimentaria de base (agro)ecológica puede contribuir a la preservación del tejido ambiental, económico y social de los espacios rurales en Castilla y León y la Comunidad de Madrid, pese a su desigual implantación en cada una de estas regiones, que tiene que ver con muchos de los factores adversos que se detallan en este documento.



Sin embargo, los actores entrevistados consideran, de forma mayoritaria, que el entramado normativo y administrativo vigente supone un obstáculo relevante para el desarrollo de sus iniciativas de producción, distribución y consumo. Aun así, buena parte de los mismos consideran que un seguimiento de la regulación en producción ecológica es necesario, para evitar el fraude, que perjudicaría a todo el sector ecológico.

Esta percepción se agrava por la escasez, debilidad y desarticulación de las políticas públicas relacionadas con la sostenibilidad alimentaria entendida en un sentido amplio: producción, transformación y distribución de alimentos saludables y nutritivos, condiciones de acceso económico y geográfico a los mismos, relaciones justas entre los actores de la cadena de valor y educación

nutricional de la población, en especial de edades jóvenes y en colectivos vulnerables o de bajos ingresos.



El análisis de los contenidos generados durante la vigencia del proyecto ALISOS permite identificar las barreras y su impacto acumulativo en la viabilidad de las iniciativas de alimentación sostenible.

1.1. La incompatibilidad de las escalas productivas: modelo industrial y modelo artesanal

La carga burocrática en el sector agroecológico no supone un mero trámite, sino una barrera de entrada y, sobre todo, de permanencia, porque genera “economías de escala inversas”.

La aplicación de mecanismos y requisitos de control diseñados para la gran industria (con numerosos puntos críticos en su proceso de fabricación, obligación de construir salas y antesalas compartimentadas, sistemas de presión atmosférica negativa) a la realidad de los pequeños productores erosiona la rentabilidad de estas iniciativas y, con ellos, amenaza la supervivencia demográfica del medio rural. Las corporaciones agroindustriales poseen departamentos de calidad, asesorías jurídicas y personal especializado dedicado exclusivamente a la trazabilidad. Entre tanto, el pequeño productor primario o artesanal debe asumir roles adicionales muy complejos e intensivos en tiempo, formación y costes de oportunidad: gestión de pedidos, distribución

física, comprobación de conformidad con los requisitos sanitarios y de bienestar animal, o tramitación de ayudas públicas.

Esta equiparación normativa acarrea cierta inseguridad jurídica entre los pequeños productores, que carecen de garantías sobre la futura recepción de los fondos solicitados debido la incertidumbre sobre la correcta tramitación administrativa de los expedientes.

Las fuentes consultadas coinciden en señalar que resulta técnicamente difícil de justificar que la Administración exija los mismos estándares de sanidad, industria y prevención de riesgos laborales a un productor artesanal autónomo que a las multinacionales del sector. Las “economías de escala inversas” operan, por tanto, en beneficio de los grandes actores e imponen sobrecostes a los pequeños operadores alimentarios de base (agro)ecológica.

1.2.La certificación ecológica y sus implicaciones económicas y operativas

La certificación ecológica implica la total ausencia de agroquímicos en el alimento y se valora como un aval de calidad y como una garantía frente al fraude, frecuente por el uso del popular término “ecológico” asociado a alimentos que no cumplen los requisitos técnicos. Los productores rurales mencionan que abre mercados a sus alimentos entre clientes preocupados por la salud y la naturaleza y les permite participar en ferias y mercados especializados. Numerosos minoristas urbanos solamente venden alimentos certificados como garantía de calidad para su clientela. El certificado ecológico es, pues, un portador de confianza entre productores y consumidores cuando los alimentos se venden en establecimientos comerciales sin contacto directo entre los ambos extremos de la cadena.

Pero agricultores, ganaderos y transformadores coinciden también en considerar que los costes económicos de la certificación son excesivamente gravosos para pequeños negocios porque repercuten sobre los precios finales de volúmenes de producción muy limitados. También es frecuente la queja sobre la injusticia que supone pagar por producir de manera sostenible mientras la agroindustria convencional no asume los costes de sus externalidades ambientales. El sobreprecio que asume el pequeño productor, pues, llega a mermar su capacidad para competir con los productos certificados de grandes operadores.

Además, la normativa de certificación acarrea paradojas técnicas poco compatibles con la filosofía de respeto a la tierra, economía circular y minimización del consumo de recursos naturales: se prohíbe, por ejemplo, utilizar el estiércol de animales criados bajo certificación ecológica como abono, forzando a la importación de abonos industriales certificados más costosos y menos sostenibles.

1.3. Restricciones para la gestión de la biodiversidad y las semillas

La normativa vigente limita la autonomía del agricultor y no refuerza el conocimiento campesino relacionado con el uso de semillas propias. Las variedades tradicionales y campesinas y sus semillas deben cumplir una serie de requisitos pensados para comercializar variedades industriales, lo que dificulta enormemente su entrada en los campos de cultivo. Además, la reutilización de semillas sólo está permitida en determinados casos. Esta problemática toma una dimensión mayor en el ámbito de la producción ecológica, donde el aporte de la biodiversidad cultivada a sistemas complejos es mucho más importante.

Esto se traduce en situaciones paradójicas: en Castilla y León se ha documentado la importación de simiente certificada desde otros países europeos por la ausencia de proveedores de proximidad. La huella de carbono de este fenómeno se une a los costes logísticos, operativos y de derechos de uso en que incurren los importadores y que, de nuevo, minan la rentabilidad de los negocios locales. Además, los sistemas de gestión dinámica de la biodiversidad cultivada (como los bancos comunitarios e intercambio de semillas) sufren de falta de reconocimiento y apoyo, y peor aún, son vistos por las administraciones públicas en muchos casos como fuentes de problemas sanitarios y de mercado, cercenando así el potencial de esta práctica campesina ancestral.

1.4. Obstáculos en transformación, sanidad y logística

En estos tres aspectos se reitera la inadecuación de la normativa a la realidad de la pequeña escala de producción señalada en el apartado 1.1.

En cuanto a la elaboración de alimentos transformados (mermeladas, quesos,

mieles, conservas vegetales), los precios de los autoclaves exigidos por la reglamentación exceden con mucho la capacidad financiera de autónomos cuyos negocios se encuentran a menudo en los márgenes mínimos de rentabilidad. Otro tanto sucede con las máquinas de sellado individual con tintas autorizadas para uso alimentario en el envasado de huevos. Más preocupante aún es la escasa capacidad de los mataderos certificados para ecológico, porque genera dos efectos indeseados: la necesidad de vender los animales en el circuito convencional por imposibilidad de sacrificio (con las consiguientes pérdidas derivadas de la imposibilidad de recuperar los costes generados por la crianza natural) y el aumento de los costes de transporte de los ganaderos que han de transportar las cabezas de ganado hasta puntos de sacrificio distantes. También se ha constatado que la introducción en el mercado de nuevas recetas de alimentos transformados (confituras, salsas, patés, pistos) se ve retardada por la obligación de obtener (y abonar) una autorización sanitaria previa para cada fórmula, lo que dificulta, por ejemplo, el aprovechamiento integral de las frutas, verduras y hortalizas de temporada.

La aplicación rígida de la Ley de Bienestar Animal ha conducido al cierre de algunas explotaciones avícolas por la dificultad para encontrar empresas logísticas cuyos vehículos y condiciones cumplan los requisitos legales, o para asumir el coste correspondiente a estas exigencias.

Las cuestiones de seguridad alimentaria y de protección de la distribución alimentaria minorista convencional se han alegado también por parte de algunos ayuntamientos en Castilla y León para impedir la celebración de mercados periódicos de productores en espacios públicos, a pesar de que la Junta de Castilla y León dispuso de un programa específico de ayuda a este canal corto de comercialización. Este canal comercial directo es muy bien valorado por los productores primarios y artesanos puesto que aumenta su margen de beneficio al eliminar intermediarios.

La distribución y logística de los productos generados en espacios rurales donde las iniciativas productivas están muy dispersas, como es el caso de Castilla y León, supone un reto adicional y obliga en muchas ocasiones a que el propio productor/a tenga que desarrollar también las labores de transporte y distribución. Muchas empresas de transporte no llegan al medio rural (sobre todo las de transporte en frío), y si lo hacen sus tarifas suelen ser superiores a las que aplican en zonas urbanas. La posibilidad de organizar una distribución compartida con otros productos u otros productores se ve dificultada por la

propia normativa, que obliga a que los productos transportados sean propios o comprados por la persona que distribuye (si no es una empresa de transporte). De esta manera, las iniciativas de colaboración entre productores y productoras agroecológicos para facilitar esta distribución de forma conjunta se topan con problemas legales de muy difícil solución.

1.5. Las limitaciones de la Política Agraria Común (PAC) y el reto de la digitalización

El proceso de digitalización en la tramitación de las ayudas de la PAC y los criterios establecidos en los reglamentos chocan frontalmente con prácticas y manejos agrícolas alternativos (permacultura, por ejemplo) o agroecológicos (policultivo). Es imposible registrar en las aplicaciones en línea parcelas de menos de una hectárea de superficie, o trabajadas con asociaciones de cultivos beneficiosas para la tierra y el campesinado.

Es unánime la denuncia de la carga administrativa asociada a la obligación de los productores de satisfacer las demandas de información y datos requeridos por las inspecciones de las administraciones públicas y de las empresas certificadoras. Distintos interlocutores atestiguan que su jornada laboral se extiende más allá de lo digno y justo por la obligación de compaginar el trabajo en la tierra con el trabajo en la oficina, llegándose a situaciones declaradas de autoexplotación y a ingresos horarios medios muy reducidos. A ello hay que sumar la inquietud por el destino, custodia y uso de los datos de las explotaciones y de sus responsables, una cuestión que cada vez preocupa más ante el avance de la Agricultura 4.0 y las exigencias de trazabilidad de los productos alimenticios.

Esta situación se agrava cuando, a tenor de la información recogida, las inspecciones de las empresas certificadoras y de los técnicos de sanidad animal parecen estar sujetas a un cierto grado de discrecionalidad. Diferentes técnicos aplican la normativa de manera no del todo coincidente, generado inseguridad jurídica entre el sector productivo y un cierto sentimiento de frustración y dependencia de decisiones ajenas al pequeño emprendimiento, necesario para mitigar la despoblación y el envejecimiento de extensas áreas rurales.

1.6. Una necesaria flexibilización normativa

El grupo de discusión organizado por el proyecto ALISOS en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Valladolid (27.04.2026) puso de manifiesto la necesidad de revisar los procedimientos burocráticos y flexibilizar ciertos requisitos técnicos. Esa revisión se ampararía en las excepciones que autoriza la normativa comunitaria y que inspiran el Decreto 1/2026, de 8 de enero, por el que se regula la venta directa y los circuitos cortos de comercialización de productos agroalimentarios de Castilla y León.

La revisión debe asumir el hecho de que, en líneas generales, el pequeño negocio de base (agro)ecológica no se enfrenta a una crisis de demanda. Más bien, la reglamentación es uno de los factores que explica la baja rentabilidad económica de estas iniciativas y sus dificultades para consolidarse en un mercado dominado por las grandes empresas del agronegocio.



Por tanto, la línea maestra de esa revisión normativa pasa por el reconocimiento de la naturaleza diferenciada del modelo agroalimentario de pequeña escala, familiar y arraigado en el territorio. La certificación es necesaria, desde luego, para la exportación de grandes volúmenes a terceros países y para generar confianza ante los consumidores de las mayores superficies comerciales y evitar el fraude. Pero su implementación actual no se adecúa a esa realidad diferenciada de la agricultura campesina, que incluso los discursos públicos de las autoridades competentes reconocen como pilar esencial del medio rural europeo y español.

2. HACIA UN MARCO NORMATIVO, ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL FAVORABLE A LA PRODUCCIÓN (AGRO)ECOLÓGICA

Este apartado del Informe desarrolla una propuesta de revisión que libere a las redes alimentarias sostenibles de las barreras enumeradas hasta el momento y les permita desarrollar su aportación a la transición alimentaria. Se trataría de abandonar el actual modelo de “burocracia de control” y evolucionar hacia una “normativa de fomento” donde las reglas y su aplicación no supongan un obstáculo, sino un estímulo para la viabilidad económica de las iniciativas de alimentación sostenible y para la sostenibilidad social del medio rural. No se trata, simplemente, de reacondicionar la normativa, sino de concebir y ejecutar una política alimentaria territorializada para la transición (agro)ecológica, como se plantea en el apartado final del Informe. Para ello, se proponen cinco líneas de actuación.

2.1. Optimización normativa y simplificación administrativa

La complejidad procedimental actual es un desincentivo al relevo generacional, una disfunción institucional y un obstáculo para la innovación de procesos y productos. Las siguientes propuestas podrían ayudar a resolver estos inconvenientes.

2.1.1. Diferenciación normativa basada en perfiles de riesgo

Se debe establecer una normativa higiénico-sanitaria basada en el riesgo real, que es diferente para plantas industriales y para pequeñas instalaciones artesanales. Las exigencias deben ser proporcionales a la escala operativa. La reforma de la regulación de la artesanía alimentaria y del actual Registro Artesanal Alimentario de Castilla y León, prevista en el Plan Estratégico de la Industria Agroalimentaria de Castilla y León 2024-2028, es una oportunidad excelente para comenzar a abordar este proceso.

2.1.2. Agregación de trámites mediante ventanilla única

La habilitación de un acceso centralizado de interlocución administrativa y carga y custodia de datos reduciría la multiplicidad de trámites ante las entidades certificadoras y las administraciones locales y regionales con competencias en hacienda, agricultura, ganadería, medio ambiente, catastro,

sanidad, o licencias de actividad. Esta medida optimiza la gestión del tiempo de las personas responsables de las RAS y reduce los costes administrativos ocultos que lastran la competitividad.

Estas dos medidas se pueden entender como requisitos previos para la implantación de medidas más específicas detalladas a continuación.

2.2. Soberanía productiva: certificación, garantía compartida y gestión de semillas

La situación descrita en el apartado 1 representa un caso evidente de ineficiencia de mercado: el productor ecológico debe internalizar los costes de certificar sus externalidades positivas, mientras los modelos convencionales no son penalizados proporcionalmente por sus externalidades negativas. Producir “ecológico” y “certificado” implica asumir una penalización económica. Para corregir esta asimetría y potenciar la soberanía productiva, se proponen las siguientes acciones:

2.2.1. Agrupación de productores en parques agrarios

En los parques agrarios de la Comunidad de Madrid (Parque Agrario de Fuenlabrada, asociado al centro de acopio Madrid Rural, y Parque Agroecológico de Soto del Grillo, en Rivas-Vaciamadrid), de iniciativa municipal, confluyen la defensa del uso agrícola del suelo en el entorno periurbano con la concentración de pequeñas producciones agroecológicas destinadas al consumo de proximidad. Este modelo mixto público-privado de generación de proximidad física y social entre producción y consumo puede extenderse a otras ciudades o comarcas de Castilla y León si las autoridades locales desean comprometerse con la transición (agro)ecológica mediante sus herramientas y competencias en materia de planeamiento urbano.

2.2.2. Certificación pública y (semi)gratuita

La Administración autonómica debe asumir el coste de la certificación para pequeños productores como un pago por la provisión de bienes públicos y servicios ecosistémicos que la sociedad recibe gratuitamente. Solamente será exigible el abono de una tasa administrativa fijada con criterios de responsabilidad social y territorial, es decir, que favorezca a grupos desfavoreci-

dos que se inicien en el mundo de la producción certificada y a comarcas periféricas y vulnerables.

2.2.3. Reconocimiento de los Sistemas Participativos de Garantía (SPG)

Es necesario validar legalmente estos sistemas como garantes de la calidad alimentaria en circuitos de proximidad geográfica basados en la confianza directa productor-comprador. Al permitir que los SPG sustituyan la certificación oficial y sustenten grupos de consumo local, se fomenta una transparencia socialmente construida. Como estipula el Decreto de venta directa de Castilla y León, se puede fijar un tope al volumen/peso de los alimentos comercializados bajo SPG.

2.2.4. Gestión campesina de las semillas tradicionales

El intercambio de variedades tradicionales fuera de los catálogos comerciales y la eliminación de royalties en el reempleo de grano propio son medidas de preservación cultural, pero también contribuyen a la adaptación climática y la resistencia genética ante los riesgos del cambio climático. Más ambiciosa y eficaz sería la constitución de bancos regionales de semillas certificadas en ecológico, adaptadas a los climas locales, por una parte, y el apoyo a la elaboración de piensos ecológicos destinados a la ganadería extensiva regional.

En general, las medidas que refuercen la cohesión interna de la cadena de valor dentro de cada región deben ser fomentadas. El primer eslabón, el acceso a la tierra para nuevas incorporaciones (personas jóvenes, inmigrantes, neorrurales), también debe ser objeto de atención porque se han identificado dificultades pese a la situación de abandono en que se encuentran muchas parcelas.

2.3. Infraestructuras de transformación en proximidad

La ausencia o insuficiencia de infraestructuras de transformación, conservación y distribución de alimentos procedentes de iniciativas sostenibles de alimentación es un escollo para que los productores rurales capturen una mayor proporción del valor añadido generado en la cadena y mejoren sus rati-

os de rentabilidad. Soluciones a esta deficitaria situación serían la siguientes.

2.3.1. Apertura de obradores colectivos con registro sanitario compartido

Estas instalaciones, que se han ensayado ya en otras regiones, rebajan las exigencias iniciales de inversión y los costes fijos de explotación. En ellas, los productores pueden transformar sus excedentes y diversificar así su catálogo de productos sin incurrir en endeudamientos inasumibles. La posibilidad de procesar alimentos de origen animal y vegetal en obradores colectivos, imposible de implantar en pequeños talleres rurales por motivos sanitarios, es particularmente apreciada por los actores involucrados. Para la puesta en marcha y gestión de estos espacios (cesión de instalaciones, contratación de personal de gestión, formación, promoción del emprendimiento en el sector alimentario), las entidades locales y comarcales y los grupos de acción local pueden prestar un apoyo decisivo gracias a su conocimiento directo de las realidades territoriales específicas.

2.3.2. Instalación de una red de mataderos locales y móviles

Es posible reservar turnos específicos (semanales o quincenales) para el sacrificio en ecológico controlado en los mataderos locales, comarcales o provinciales en funcionamiento. Además de reducir el estrés animal y evitar la contaminación cruzada, esta medida se traduciría en una rebaja sustancial de los costes de transporte entre provincias en que incurren ahora muchas pequeñas explotaciones ganaderas. Las comarcas especializadas en ganadería extensiva se verían muy beneficiadas por este tipo de instalaciones. Sería interesante además estudiar la necesidad y viabilidad de reapertura de los mataderos y salas de despiece municipales cerradas. La puesta en marcha de mataderos móviles resolvería también los problemas de las comarcas más alejadas de las instalaciones fijas.

2.4. Estrategias de logística y comercialización para un mejor acceso al mercado urbano y a núcleos rurales de cabecera de comarca

La constitución de canales de logística y comercialización coherentes, estables y equitativas es imprescindible para elevar la rentabilidad de las RAS y, con ella, facilitar su continuidad en el medio rural, a la vez que abren espacios para la alimentación sostenible en el entorno urbano y en cabeceras comarcales. A tal

efecto se destinarían medidas como:

2.4.1. Dinamización de los mercados de productores

La tradición española de los mercados de abastos debe ser protegida desde los ayuntamientos, frente a su actual tendencia a la conversión en espacios de gastro-ocio. Esa nueva orientación debe dar cabida a la producción local y sostenible. Además, los mercados periódicos en el espacio público, en lugares accesibles, han de ser potenciados. Un mayor número de localidades de Castilla y León pueden poner en marcha mercados de productores locales y ecológicos que diferencien ambas clases de alimentos y aprovechen a la vez las economías de escala y gama que puede generar la participación de un mayor número de compradores y vendedores. El Decreto autonómico de Venta Directa constituye una oportunidad normativa para renovar el impulso a este canal de comercialización tan apreciado por productores y consumidores.

2.4.2. Apertura de centros de acopio, distribución y comercialización conjuntas (food hubs) o de centros agroecológicos de distribución (CAD)

Los alimentos de proximidad y procedencia (agro)ecológica no deberían ser distribuidos de forma individual por los propios productores/as: ese modelo es costoso en tiempo y combustible e intensivo en emisiones nocivas. Las restricciones a la circulación en los centros urbanos también obstaculizan el reparto directo a domicilio o a las tiendas especializadas. Es preferible, como sugiere la Estrategia Nacional de Alimentación (2025), establecer mecanismos y recursos que faciliten el desarrollo compartido de este proceso fundamental del abastecimiento de alimentos.

La comercialización conjunta (centros de acopio, centros agroecológicos de distribución) abre las puertas del producto local y (agro)ecológico a canales como la restauración colectiva (colegios, residencias, hospitales, centros de día, albergues) que necesitan de un único proveedor (o de pocos) que suministre la mayor parte de sus necesidades de compra (para facilitar la gestión de pedidos, albaranes, facturas, reclamaciones). Las pequeñas explotaciones (agro)ecológicas no tienen capacidad, por sí solas, para proveer surtidos amplios (hortalizas, legumbres, huevos, lácteos, carne, fruta), que sí pueden ofrecer estas estructuras intermediarias de cooperación.

Esta comercialización conjunta facilita, además, la especialización de personal

en las labores comerciales, de picking, de incidencias y de transporte (al menos en el último kilómetro). Ello libera de estas tareas a los productores, que pueden dedicarse a sus tareas en el campo o el obrador. La multitarea en las pequeñas producciones (agro)ecológicas es uno de los obstáculos a su rentabilidad y continuidad en el tiempo.

En regiones de baja densidad y poblamiento disperso, como Castilla y León, sería conveniente establecer una red regional de pequeños centros de este tipo. La trayectoria del principal ejemplo de la región (VallaEcolid, en la capital vallisoletana) enseña que el apoyo público, el enfoque cooperativo, la implicación de los productores y la variedad de productos disponibles son elementos necesarios para el éxito sostenible de estas estructuras, porque pueden generar mejores rentabilidades y precios para toda la cadena alimentaria sostenible. Gracias a esta iniciativa, las escuelas infantiles municipales de Valladolid se abastecen de alimentos sostenibles.

2.4.3. Impulso decidido de la compra pública responsable

Las medidas anteriores (parques agrarios, obradores compartidos, centros de acopio, CAD) son imprescindibles, desde el lado de la oferta, para abordar el salto de escala que la producción (agro)ecológica requiere para abrirse un espacio propio en el sistema alimentario. Concentrarían los alimentos destinados a satisfacer el consumo de organizaciones de cierta dimensión que exigen un suministro seguro y puntual en cantidad, calidad y variedad: comedores escolares y universitarios, hospitales, residencias de personas mayores, centros de día, albergues, edificios administrativos...

Para conectar oferta y demanda, es obligado aprovechar las posibilidades que ofrece la normativa comunitaria y estatal en materia de contratación pública para incluir criterios de certificación, estacionalidad y proximidad en los pliegos de contratación, como se hace ya en otras regiones españolas (Aragón, Canarias, Navarra, País Vasco). El nuevo Real Decreto 315/2025 para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos ya regula de forma obligatoria algunas cuestiones. Exige un 45% de fruta de temporada (pero no vincula directamente la temporalidad a la proximidad) y al menos un 5% del presupuesto del comedor destinado a productos ecológicos (aunque tampoco vincula directamente la sostenibilidad a la proximidad). La división de los contratos públicos en pequeños lotes, separando el servicio de comedor y el suministro de alimentos, tal y como se desarrolló en el proyecto Emengoak,

facilitaría también que las agrupaciones locales de pequeños productores pudieran concurrir a estos concursos en condiciones competitivas.

El caso del Centro Comunitario de Alimentación desarrollado por ASDECOBA-Asociación de Desarrollo Comunitario del barrio de Buenos Aires en la ciudad de Salamanca, demuestra que es posible construir una alternativa integral de alimentación sostenible y responsable (agricultura, ganadería, transformación, elaboración, distribución, restauración colectiva, servicio a domicilio) cuando se puede acceder a contratos públicos y a financiación e infraestructuras adecuadas.

2.4.4. Habilitación de plataformas de venta colectiva a distancia

Pese al acento en la venta de proximidad en formatos presenciales, la difusión general de la venta online en el canal convencional obliga al pequeño negocio (agro)ecológico a implantar herramientas digitales de venta a distancia que se beneficiarían de la agregación de productos (marketplace) para facilitar el salto de escala y la llegada a más consumidores urbanos con menores costes de gestión y distribución.

La viabilidad económica de estos marketplace depende de su vinculación con las estructuras ya descritas (centros de acopio, CAD, logística asociativa). Sólo así los marketplace pueden ampliar los mercados a disposición de las producciones (agro)ecológicas y culminar la integración vertical de la cadena de valores.

2.4.5. Otras medidas complementarias

A todo lo anterior se pueden añadir propuestas más puntuales que refuerzan la vinculación entre producción (agro)ecológica en el medio rural y el consumo en centros urbanos y cabeceras comarcales: constitución de grupos de consumo y agricultura sostenida por la comunidad en centros de trabajo (educativos, sanitarios, administrativos, o en polígonos empresariales) o promoción de supermercados cooperativos (siguiendo modelos ya establecidos como La Osa en Madrid o Biolibere en Getafe). Una vez que existe una mínima estructura para la comercialización compartida de producto local (asociación, food hubs, CAD), se pueden revitalizar comercios locales rurales con producto de la zona, estableciendo acuerdos de colaboración entre los productores asociados y las pequeñas tiendas, en la línea que desarrolla la

asociación Xarxa Pagesa de Girona.

2.5. Reformulación del modelo de apoyo económico: PAC y ayudas directas

La Estrategia de la Granja a la Mesa para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, lanzada por la Comisión Europea en 2020, supone un avance indudable en pro de la transición alimentaria, plasmado, por ejemplo, en la introducción de los ecorregímenes en la PAC 2021-2027. He aquí algunas reformas concretas que reclaman los actores entrevistados:

2.5.1. Reenfoque hacia el emprendimiento de pequeña escala

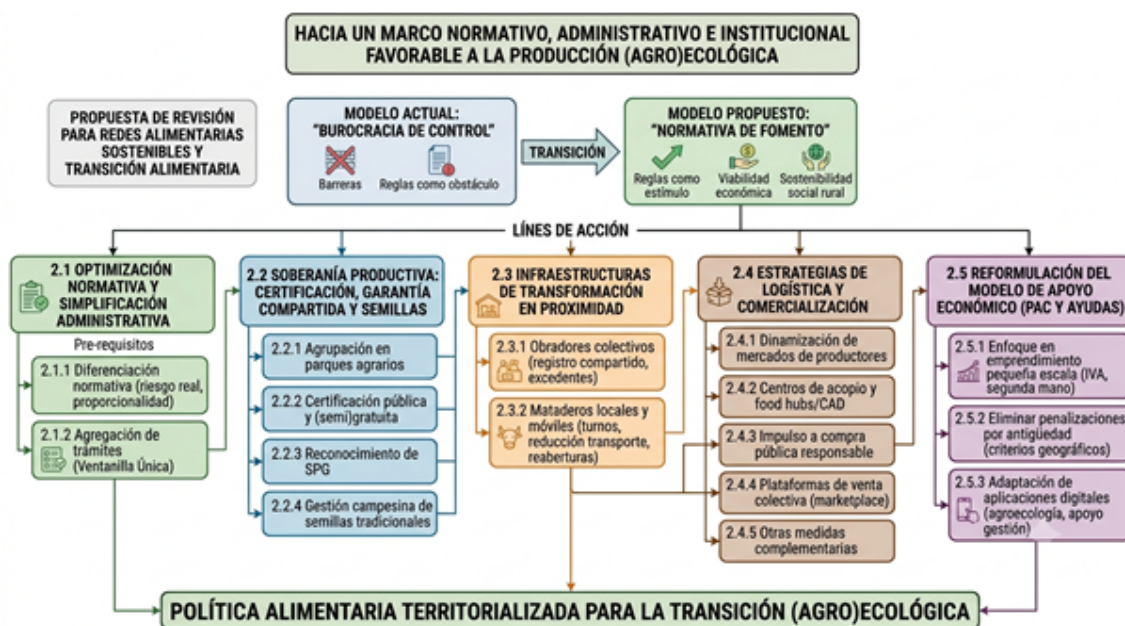
Las ayudas y subvenciones deben cubrir el IVA —frecuentemente excluido en las convocatorias— y eliminar umbrales mínimos de inversión exigida que resultan desproporcionados para el modelo artesanal. También deberían admitirse equipos de segunda mano (autoclaves, hornos, refrigeradores) como inversión subvencionable.

2.5.2. Eliminación de penalizaciones por antigüedad

Los actuales porcentajes correctores reducen las ayudas a iniciativas consolidadas y generan un desincentivo a largo plazo para quienes han demostrado la viabilidad del modelo campesino y ecológico. La localización de las explotaciones y obradores en entornos geográficos adversos debería computar también como criterio de recepción de ayudas.

2.5.3. Adaptación de las aplicaciones digitales de gestión

Los sistemas gerenciales actuales no contemplan la praxis agronómica de la agroecología, como las asociaciones de cultivos. Esta rigidez formal obliga a los responsables de las explotaciones a simplificar artificialmente su realidad sobre el papel, con los consiguientes riesgos legales y financieros. Se deben modificar las aplicaciones para incorporar el manejo agroecológico y habilitar mecanismos públicos de apoyo a los productores pequeños en la gestión de los registros (cuadernos de campo, facturación, trazabilidad), para revertir la percepción de los técnicos públicos como fiscalizadores y convertirlos en asesores y acompañantes de la explotación.



3. POLÍTICAS ALIMENTARIAS TERRITORIALES EN CASTILLA Y LEÓN: PEDAGOGÍA PÚBLICA PARA UNA VISIÓN BIORREGIONAL

El análisis y la propuesta de medidas desarrollados en los apartados anteriores ponen en evidencia que es posible reconducir el actual entramado normativo y administrativo que encorseta a las iniciativas de alimentación sostenible en Castilla y León. Pero también las grandes empresas industriales y comerciales del sector alimentario están reclamando simplificaciones normativas y agilidad administrativa, según consta en el citado Plan Estratégico de la Industria Agroalimentaria de Castilla y León 2024-2028 o en un reciente informe de VITARTIS titulado Crecer haciendo crecer. Estrategia para el fortalecimiento de la industria alimentaria en Castilla y León.

Por consiguiente, la revisión normativa tan reclamada por el sector agroalimentario debe considerar los intereses de todos los actores implicados, y no convertirse en una nueva oportunidad para legislar a favor de quienes tienen mayor capacidad de influencia política y un indudable peso económico.

De la experiencia acumulada durante la vigencia del proyecto ALISOS se desprenden dos grandes reclamaciones de fondo para las administraciones públicas, en particular de escala regional y local.

Primera, la importancia fundamental de la **educación del consumidor**. Es imprescindible concienciar a las personas sobre las ventajas de todo tipo de los alimentos (agro)ecológicos, frescos, de temporada y de proximidad. El consumidor medio es conocedor de figuras de calidad ligadas al origen geográfico (Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas Protegidas, Tierra de Sabor, Alimentos de...). Pero puede adquirir el mismo conocimiento sobre los alimentos certificados y sobre la producción agroecológica si se habilitan los medios oportunos: publicidad institucional, programas educativos estables, compra pública responsable... son herramientas que los actores entrevistados consideran más transformadoras que las ayudas financieras, porque educan al consumidor del futuro.

Todas las medidas enunciadas que abaraten los sobrecostes que padecen las iniciativas estudiadas reducirán el precio final de sus alimentos y los despojarán de la imagen elitista que aún arrastran. Precios más asequibles, en el actual contexto de encarecimiento de los alimentos, también facilitan el acceso a consumidores con menores niveles de renta o aquejados por problemas de salud o de alergias, o a canales comerciales como la restauración. Es importante recalcar, además, que los alimentos (agro)ecológicos de temporada se venden en los canales cortos y en los mercados de productores a precios iguales o inferiores al producto convencional de supermercado.

El proyecto ALISOS ha respondido a esta demanda de educación para una alimentación diferente con la elaboración de una Unidad Didáctica para estudiantes de 4º de la ESO titulada Redes Alimentarias Sostenibles, disponible en acceso abierto en el repositorio institucional de la Universidad de Salamanca.

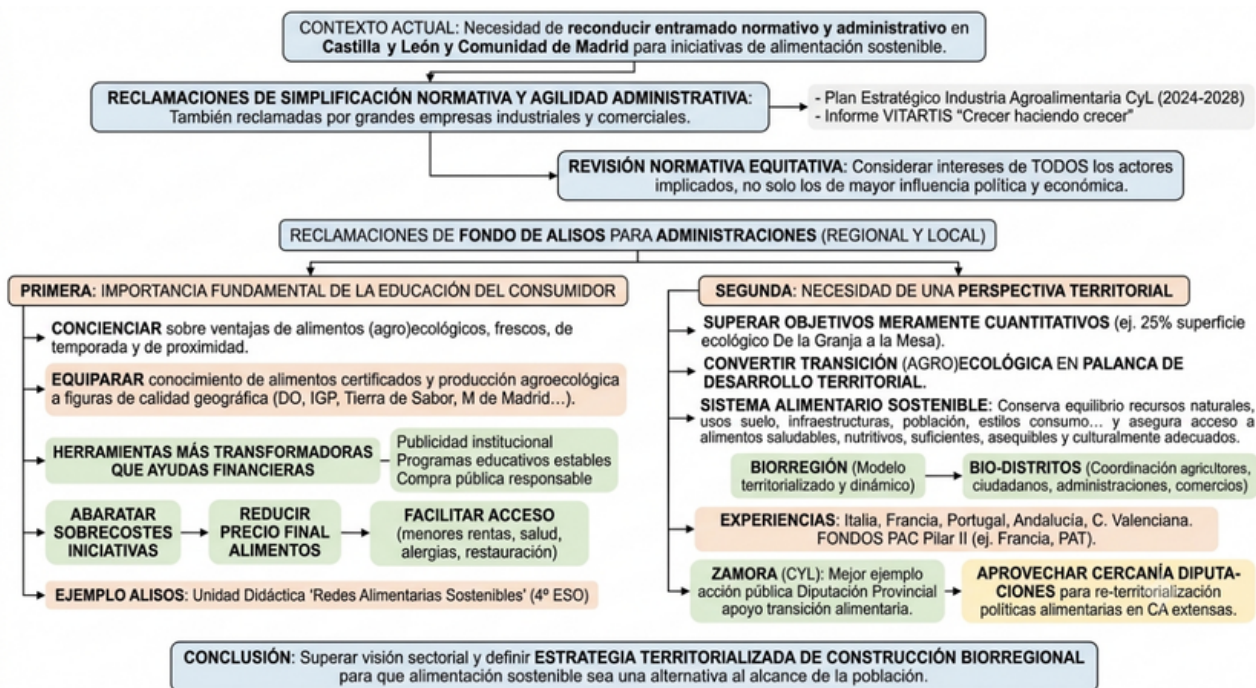
En todo este esfuerzo educativo, es preciso evitar el riesgo de abrumar y confundir al consumidor medio con una proliferación excesiva de sellos, distintivos y etiquetas en los alimentos, como ha advertido la Corte Europea de Auditores.

Segunda, la necesidad de una perspectiva territorial. Es preciso superar objetivos meramente cuantitativos (como el 25 por ciento de superficie cultivada en ecológico al que aspira la Estrategia De la Granja a la Mesa) y convertir la transición (agro)ecológica en una palanca de desarrollo territorial. El hecho alimentario no es ni rural ni urbano en exclusiva, sino territorial en el

sentido de que integra todos los elementos constitutivos del territorio. Un sistema alimentario sostenible es el que conserva el equilibrio entre recursos naturales, usos del suelo, infraestructuras, población, estilos de consumo... a la vez que asegura el acceso de las personas a alimentos saludables, nutritivos, suficientes, asequibles y adecuados a sus preferencias culturales.

La noción de “biorregión”, uno de los fundamentos conceptuales del proyecto ALISOS, captura esta idea de construcción progresiva de un modelo alimentario territorializado y en equilibrio dinámico. Su plasmación práctica son los “bio-distritos”, espacios geográficos donde agricultores, ciudadanos, administraciones públicas y establecimientos comerciales se coordinan para gestionar de forma sostenible los recursos locales, basándose en los principios de la agricultura ecológica, los circuitos cortos de comercialización, la compra pública responsable y la protección del patrimonio natural y cultural.

Experiencias en esta línea pueden encontrarse en Italia, Francia, Portugal y regiones españolas como Andalucía o la Comunidad Valenciana. La utilización de fondos del pilar II de la PAC para la promoción de la agroecología y la articulación biorregional del sistema alimentario, como se ha hecho en Francia con los Proyectos Alimentarios Territoriales (PAT), es una fórmula no ensayada en España cuya aplicación en nuestro país sólo requiere una decisión política. En Castilla y León, la provincia de Zamora representa el mejor ejemplo de una acción pública sostenida y decidida de apoyo a la transición alimentaria, con su Diputación Provincial como actor central del proceso, como ha constatado el proyecto ALISOS. La cercanía de las Diputaciones a las singularidades provinciales en comunidades autónomas extensas como Castilla y León debería aprovecharse para esta re-territorialización de las políticas alimentarias.



En conclusión, es necesario superar la visión sectorial y mercantil de la alimentación que todavía impregna la acción de las administraciones públicas y la normativa reguladora y definir una estrategia territorializada de construcción biorregional para que las iniciativas de alimentación sostenible puedan constituir una alternativa asequible, accesible y capaz de realizar todo su potencial como promotoras de la repoblación rural, de la conservación de biodiversidad, del respeto por el paisaje y del avance hacia la soberanía alimentaria.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA TRANSICIÓN (AGRO) ECOLÓGICA TERRITORIALIZADA EN CASTILLA Y LEÓN

INFORME DEL PROYECTO **ALISOS**:

«LAS REDES ALIMENTARIAS SOSTENIBLES COMO CADENAS DE VALORES PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA Y ALIMENTARIA. IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES»

JULIO DE 2026

