



CÁTEDRA DE POLÍTICA  
ECONÓMICA Y SOCIAL  
DE LA COMUNIDAD  
VALENCIANA

ISSN 3101-4372

# Documentos PES

Documentos de Trabajo sobre  
Política Económica y Social

3/2024

La agricultura ecológica en la Comunidad  
Valenciana: desafíos y recomendaciones de  
política económica

Raúl de Arriba Bueno  
Departamento de Economía Aplicada  
-Política Económica-  
Universidad de Valencia

Subvenciona:

VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA



GENERALITAT  
VALENCIANA

Presidencia

# **La agricultura ecológica en la Comunidad Valenciana: desafíos y recomendaciones de política económica**

*Raúl de Arriba Bueno  
Departamento de Economía Aplicada  
-Política Económica-  
Universidad de Valencia*

## **RESUMEN**

El desarrollo del sector ecológico es uno de los retos más importantes de nuestras sociedades por varias razones. En concreto, contribuye a hacer frente a tres desafíos actuales: mejorar la salud de las personas, proteger el medio ambiente e impulsar el bienestar económico de los agricultores. La agricultura ecológica es solo una parte integrante del sector ecológico, aunque la más importante, pues constituye el principio de toda la cadena articulada que constituye este sector. Este trabajo identifica los desafíos que presenta la agricultura ecológica en la Comunitat Valenciana y señala un conjunto de recomendaciones de política económica para impulsar su desarrollo.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 El momento ecológico

El desarrollo del sector ecológico es uno de los retos contemporáneos más importantes de nuestras sociedades por varias razones. En concreto, contribuye a hacer frente a tres desafíos clave de nuestro tiempo: mejorar la salud de las personas, proteger el medio ambiente e impulsar el bienestar económico de los agricultores.

El modelo de agricultura intensiva convencional, apoyado decididamente por las subvenciones de la Política Agraria Comunitaria (PAC) desde la Unión Europea, está afectando seriamente al medio ambiente, impactando negativamente en la biodiversidad, los suelos, el agua o el clima. Además, estos impactos socavan a su vez los servicios ecosistémicos de los que depende el sistema agroalimentario para producir alimentos. La realidad es que el sistema agrario actual no beneficia a la mayoría de los agricultores e incluso empuja a muchos de ellos a abandonar la profesión (IFOAM, 2024).

En cambio, la agricultura ecológica es un sistema de producción que se basa en el uso de procesos y materiales naturales, promoviendo una mayor biodiversidad y reduciendo la contaminación del agua, el aire y el suelo. Al restringir estrictamente el uso de plaguicidas y fertilizantes sintéticos, esta práctica se presenta como una alternativa más sostenible en términos medioambientales en comparación con la agricultura convencional, favoreciendo la conservación de los ecosistemas y la reducción de impactos negativos en el entorno natural (Smith y otros, 2019). La implementación de la rotación de cultivos y otras estrategias en las explotaciones ecológicas fortalece la salud y fertilidad del suelo, aumentar su capacidad para retener agua y almacenar carbono, y, en consecuencia, mejorar la resiliencia frente al cambio climático (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024).

Además, la agricultura ecológica es solo una parte integrante del sector ecológico, aunque la más importante. De hecho, constituye el principio de toda la cadena articulada que constituye este sector y que incluye a todos los procesos desde las explotaciones del sector primario hasta el consumidor, incluyendo la transformación agroalimentaria (sector secundario) y el comercio (sector terciario).

El Esquema 1 recoge los principios y normas de la agricultura ecológica, basado en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos.

**Esquema 1. Principios y normas de la agricultura ecológica**



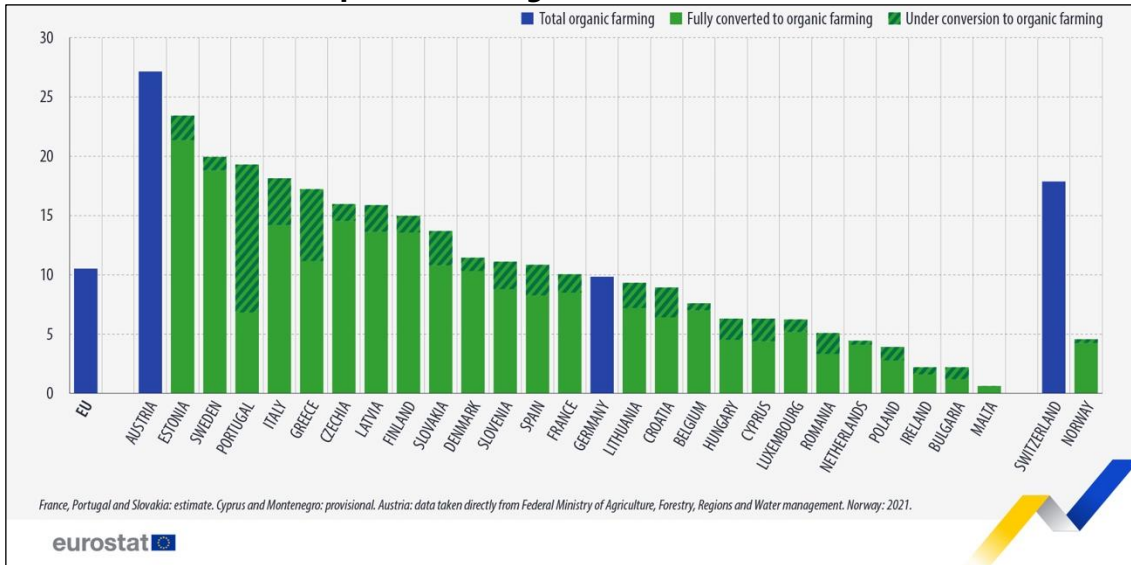
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (2024)

**1.2. El marco europeo para la agricultura ecológica**

**1.2.1 La agricultura ecológica en la Unión Europea**

La superficie destinada a la producción agrícola ecológica en la UE está aumentando en los últimos años y en 2022 alcanzó los 16,9 millones de hectáreas, es decir, el equivalente al 10,5% de la superficie agrícola utilizada (SAU) de la UE. Entre 2012 y 2022, la superficie destinada a la agricultura ecológica ha aumentado en casi todos los países de la UE. Los países con mayor proporción de superficie de agricultura ecológica en 2022 son Austria (27%), Estonia (23%) y Suecia (20%); y los países con menor proporción, Malta (menos del 1%), Bulgaria e Irlanda (ambos 2%) (Eurostat, 2024a).

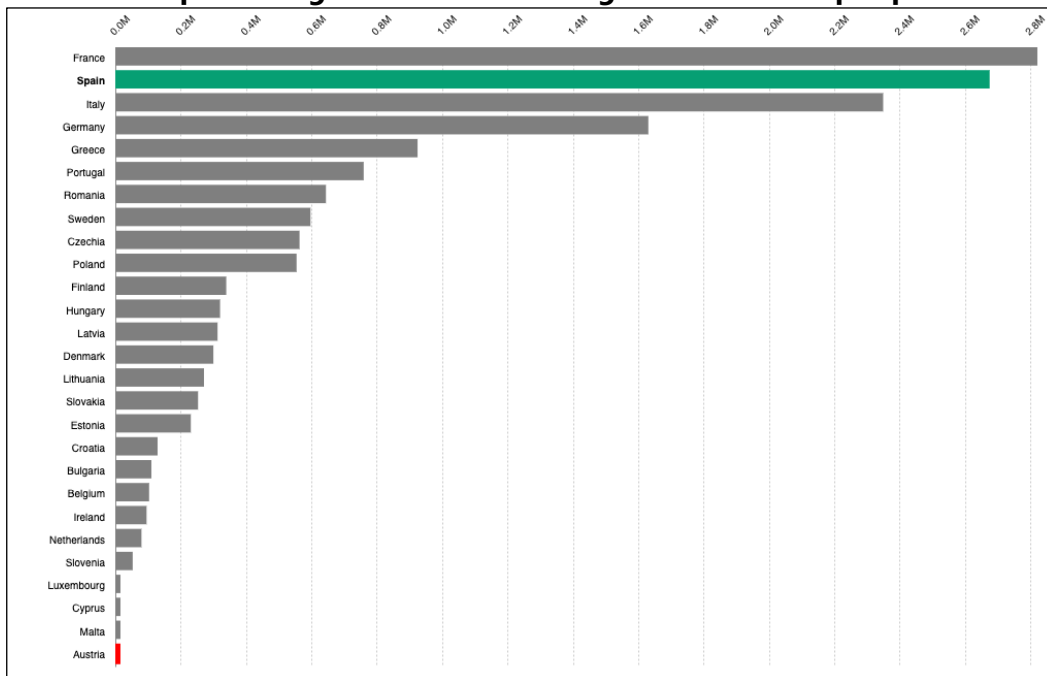
**Gráfico 1. Superficie ecológica en la UE: % sobre SAU. 2022**



En verde con rayas: superficie en conversión  
 En verde sin rayas: superficie convertida a ecológica  
 En azul: superficie ecológica total (incluye superficie en conversión y convertida)  
 Fuente: Eurostat (2024a)

El gráfico 2 recoge la superficie agraria destinada a producción ecológica en los distintos países de la Unión Europea. Las cuatro potencias ecológicas más importantes, de acuerdo con este criterio, son Francia, España, Italia y Alemania.

**Gráfico 2. Superficie agraria utilizada ecológica en la UE: Ha por países. 2022**



Fuente: Eurostat (2024b)

### **1.2.2 La estrategia ecológica de la Unión Europea**

La PAC actual está muy centrada en la competitividad de precios. Ello produce estandarización de la producción de productos básicos a bajo coste. Este enfoque actual de producción de alimentos baratos para competir en los mercados globales no ofrece buenos resultados en términos de sostenibilidad ambiental, y tampoco beneficios económicos y sociales a los agricultores europeos. A ello se suma la desigual distribución y concentración de beneficiarios de las ayudas por pagos directos. Además, la respuesta de las instituciones de la UE a las protestas recientes de los agricultores europeos ha significado una simplificación de la PAC con el fin de aliviar la carga administrativa de los agricultores, debilitando la condicionalidad ambiental. La carga administrativa es un problema real, pero su simplificación no aborda las causas reales de los problemas de los agricultores. Es más, reducir la contribución ambiental de la PAC puede suponer una amenaza para el futuro de los agricultores, ante los cambios climáticos y ambientales que se avecinan (IFOAM, 2024).

No obstante, el fomento de la agricultura ecológica y, en un sentido más amplio, la producción ecológica, que incluye toda la cadena de suministro de estos productos, está presente en las estrategias de la UE para avanzar hacia sistemas agrarios y alimentarios más sostenibles y lograr la neutralidad climática. El Reglamento 2018/848 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos establece el marco legal para la agricultura ecológica, regulando toda la cadena de suministro, desde los productores primarios hasta los minoristas. Para fortalecer este sector, la Comisión ha desarrollado tres Planes de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica, publicados en 2004, 2014 y 2021, con el propósito de delinear la estrategia de la UE en esta materia. En mayo de 2020, la Comisión presentó la Estrategia “De la Granja a la Mesa” y la “Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030”, como parte del Pacto Verde Europeo. Estas estrategias incluyen como objetivo estratégico que el 25% de las tierras agrícolas de la UE se cultive mediante prácticas ecológicas para 2030.

## **2. DIAGNÓSTICO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA**

### **2.1 Impacto económico: el tamaño de la agricultura ecológica valenciana**

No existen datos oficiales del valor económico de la agricultura ecológica en la Comunitat Valenciana que permita calcular su contribución al PIB, ni tampoco del sector ecológico en su conjunto. Sin embargo, se puede hacer una estimación del valor económico del sector ecológico en su conjunto (no solo del sector agrario). Aunque para

ello, es preciso conocer variables cercanas, como gasto en producción ecológica, exportaciones e importaciones del sector ecológico, consumo per cápita o productividad.

Sin embargo, tampoco hay datos oficiales para las variables de gasto y consumo ecológico en la Comunitat Valenciana. No obstante, aunque no son estadísticas oficiales, sí existen estimaciones de esas variables para España, aceptadas y publicadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en el *Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español (2019)*<sup>1</sup> o el *Análisis de la caracterización y proyección de la producción ecológica 2021 (2023)*<sup>2</sup>. La otra fuente de información fiable sobre España (que no sobre la Comunitat Valenciana) que ofrece estos datos es FIBL/IFOAM<sup>3</sup> en su informe *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2024*.

El método elegido para estimar el PIB ecológico en la Comunitat Valenciana es el cálculo a partir de la variable proxy “gasto en el mercado interior en productos ecológicos”, realizado en dos fases. Para utilizar este método de estimación, hay que asumir:

- Que existe relación entre el PIB y variables cercanas como Consumo o Ventas.
- Que se mantiene la misma relación entre el PIB y las variables proxy para la economía general y para el sector ecológico.
- Que existen datos para la Comunitat Valenciana o, en su defecto, son estimables a partir de los datos para España

1ª fase:

Como no existen datos de gasto actuales para la Comunitat Valenciana, la primera fase de la estimación consiste en obtener el PIB del sector ecológico en España, a partir de las macromagnitudes fundamentales del sector (Cuadro 1). A partir de esas macromagnitudes, y siguiendo el principio de equivalencia entre producción y demanda agregada, el valor del PIB se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$\text{PIB} = \text{Gasto} + \text{Exportaciones} - \text{Importaciones}$$

<sup>1</sup> [www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecontribucpecologmrrural-2018-23012020versionfinal\\_tcm30-523976.pdf](http://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecontribucpecologmrrural-2018-23012020versionfinal_tcm30-523976.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecaracterizacion2021v4\\_tcm30-660216.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecaracterizacion2021v4_tcm30-660216.pdf)

<sup>3</sup> FIBL/IFOAM (2024): *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2024*: [www.fibl.org/en/shop-en/1747-organic-world-2024](http://www.fibl.org/en/shop-en/1747-organic-world-2024)

**Cuadro 1. Macromagnitudes del sector ecológico en España (millones de euros)**

	2015	2016	2017	2018	2020	2021
Gasto interior en productos ecológicos	1.498	1.686	1.962	2.178	2.528	2.595
Exportaciones ecológicas	778	890,8	895,3	1.050	1.165	1.697
Importaciones ecológicas	431	596	773,2	1.110	1.014	1.309
<i>PIB ecológico estimado en España</i>	1.845	1.981	2.084	2.118	2.679	2.983

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2021 y 2023)

Los resultados en euros y como porcentaje del PIB general son los siguientes:

**Cuadro 2. Estimación del PIB ecológico en España (millones de euros)**

	2015	2016	2017	2018	2020	2021
<i>PIB ecológico España estimado</i>	1.845	1.981	2.084	2.118	2.679	2.983
<i>% PIB total</i>	0,17	0,18	0,18	0,17	0,23	0,24

Fuente: Elaboración propia. Para el cálculo de % PIB se han utilizado los datos del PIB nacional del Instituto Nacional de Estadística

El PIB del sector ecológico en España en 2021 asciende a 2.983 millones de euros, es decir, un 0,24% del PIB total español.

2ª fase:

Una vez calculado el PIB ecológico español, se estima el PIB ecológico valenciano, trasladando la ratio entre el PIB general de España y la Comunitat Valenciana, al sector ecológico, asumiendo que se mantiene la misma ratio entre los valores del PIB general y ecológico.

Para ello, en primer lugar, se calcula la ratio entre el PIB general de España y la Comunitat Valenciana:

**Cuadro 3. Ratio PIB España-PIB CV general (millones de euros)**

	2015	2016	2017	2018	2020	2021
PIB CV	100.110	103.228	107.762	110.978	104.753	114.837
PIB España	1.077.590	1.113.840	1.161.878	1.202.193	1.129.214	1.235.474
<i>Ratio CV-Esp</i>	0,093/1	0,093/1	0,093/1	0,092/1	0,093/1	0,093/1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PIB del Instituto Nacional de Estadística

A continuación, se aplica esa ratio general para obtener el PIB ecológico de la Comunitat Valenciana, a partir de los datos para España:

**Cuadro 4. Estimación PIB ecológico Comunitat Valenciana (millones de euros)**

	2015	2016	2017	2018	2020	2021
PIB ecológico España	1.845	1.981	2.084	2.118	2.679	2.983
Ratio PIB CV-España	0,093/1	0,093/1	0,093/1	0,092/1	0,093/1	0,093/1
<i>PIB ecológico CV estimado</i>	<i>171,58</i>	<i>184,23</i>	<i>193,81</i>	<i>194,87</i>	<i>249,05</i>	<i>277,42</i>
% PIB total CV	0,17	0,18	0,18	0,18	0,24	0,24

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con las estimaciones realizadas, el PIB del sector ecológico en la Comunitat Valenciana en 2021 asciende a 277,42 millones de euros, es decir, un 0,24% del PIB autonómico total<sup>4</sup>.

## 2.2 Características del sector agrario ecológico valenciano

### 2.2.1 La superficie agraria ecológica

Los datos ofrecidos a partir de 2020 incluyen dos cambios que dificultan algo el análisis de esta variable a lo largo del tiempo: por un lado, el terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo queda incluido dentro de los pastos permanentes; y, por otro, no aparece un capítulo dedicado a la recolección silvestre, que hay que interpretar está incluido dentro de los cultivos permanentes. Hechas estas salvedades, la superficie ecológica total en 2023 asciende a 139.353 hectáreas (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Superficie Ecológica Total: Comunitat Valenciana. 2015-2023\* (Ha)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Comunitat Valenciana	77.013	80.996	96.477	114.509	127.909	125.638	127.635	127.622	139.353
Alicante	36.676	39.994	40.716	42.442	35.426	35.081	36.324	38.211	41.180
Castellón	9.021	8.543	12.806	15.513	33.415	34.463	33.746	32.123	33.298
Valencia	31.315	32.458	42.954	56.553	59.066	56.094	57.566	57.288	64.875

\*El periodo 2020-2023 recoge nuevos criterios de cálculo según Eurostat

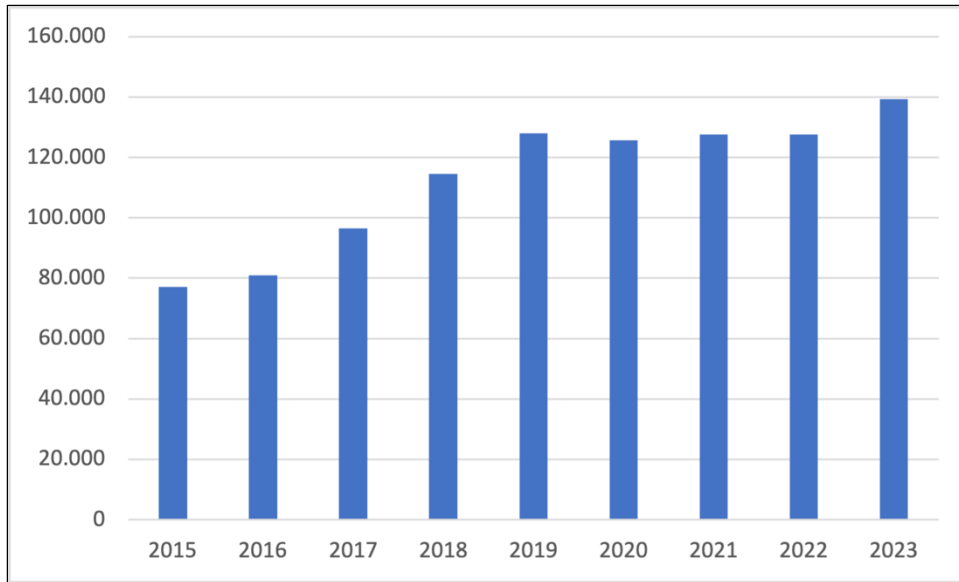
Fuente: Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (varios años)

Estos datos muestran un panorama de crecimiento de la superficie ecológica impresionante. Entre 2015, justo antes de la implementación del primer Plan Valenciano de Producción Ecológica, y 2023 la superficie ecológica casi se ha duplicado (gráfico 3).

<sup>4</sup> Esta cifra hay que tomarla con cautela. Además de que son estimaciones, es sabido que parte de la producción agraria ecológica es comercializada como producto convencional, sobre todo cuando se emplea como input por la industria elaboradora. Un buen ejemplo de esta práctica es el uso de uva ecológica para elaboración de vino convencional. Algunas estimaciones sitúan la producción ecológica en origen en torno al 4,0% del valor total de la Producción Final Agraria de España de 2018.

Si miramos un poco más atrás, el crecimiento de la superficie ecológica total ha sido realmente importante durante la última década: un 172% entre 2010 y 2022; superior al 63% experimentado por España y al 101% de la Unión Europea (CAECV, 2024).

**Gráfico 3. Crecimiento de la superficie ecológica: Comunitat Valenciana 2015-2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (varios años)

Sin embargo, si centramos el foco en los datos, la cosa cambia un poco. Si nos fijamos en el tipo de suelo, alrededor de la mitad corresponde a terrenos forestales con ganadería y/o pastoreo y recolección silvestre (Cuadro 6). En ambos casos, se trata de actividades que se realizan en terrenos forestales, no cultivados, cuyo proceso de certificación ecológica implica considerar una gran extensión de terreno como ecológica. Por ejemplo, el certificado de apicultura ecológica implica considerar un círculo de 6 km de diámetro desde la ubicación de las colmenas (3.000 hectáreas). Si nos fijáramos solo en los terrenos cultivables, la importancia del sector ecológico y su crecimiento sería menor (de Arriba, 2023a).

Los datos de superficie ecológica se pueden desglosar en sus cinco componentes según el uso agrario: cultivos de tierras arables, pastos permanentes, cultivos permanentes, terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo, y recolección silvestre. Esto permite conocer con más detalle las características de la evolución de la superficie ecológica e identificar que usos explican su crecimiento en mayor medida. A partir de 2020, no se pueden ofrecer datos de la SAU ecológica pues las estadísticas oficiales disponibles desde entonces incluyen el terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo dentro de los pastos permanentes y la recolección silvestre dentro de los cultivos permanentes, a pesar de no ser SAU. Asimismo, la evolución tanto de pastos permanentes como de

cultivos permanentes antes y después de 2020 no es comparable (Cuadro 6 y gráficos 4 y 5).

**Cuadro 6. Superficie ecológica por uso agrario: Comunitat Valenciana. 2015-2023 (Ha)**

	2015	2019	2023
Cultivos de tierras arables	6.116	7.082	9.012
Pastos permanentes (*)	8.572	10.042	74.954
Cultivos permanentes (**)	22.722	33.855	55.387
Terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo (*)	26.902	55.867	n.d.
Recolección silvestre (**)	12.699	21.061	n.d.
<i>Superficie total</i>	<i>77.013</i>	<i>127.909</i>	<i>139.353</i>

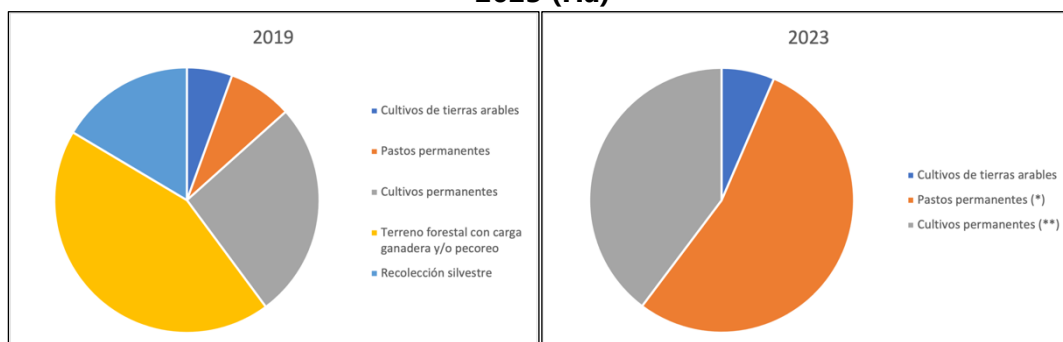
(\*) Desde 2020, "Terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo" está incluido en Pastos permanentes (aunque no es Superficie Agraria Útil).

(\*\*) Desde 2020, se asume que "Recolección silvestre" está incluida dentro de Cultivos permanentes (aunque no es Superficie Agraria Útil)

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (varios años)

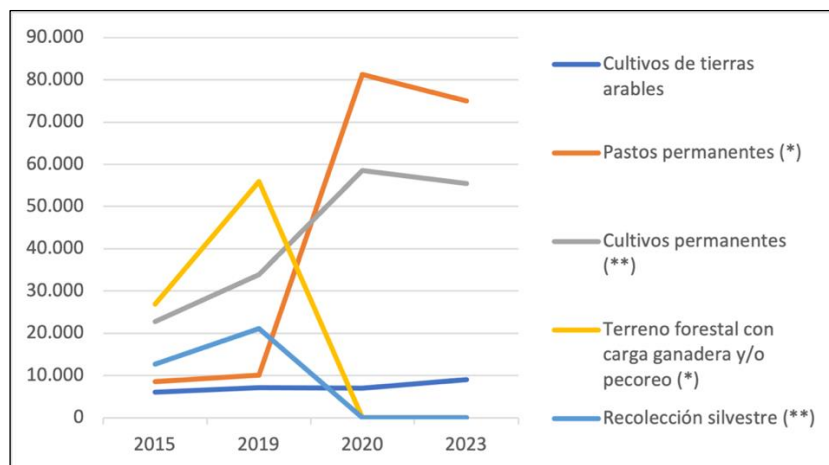
Hasta 2019, la mayor parte de la superficie ecológica total, prácticamente la mitad, es terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo, 55.867,60 Ha. Esta superficie explica buena parte del crecimiento de la superficie ecológica total desde 2015. El segundo tipo de superficie ecológica más extensa corresponde a los cultivos permanentes, 33.855,59 Ha. Y, en tercer lugar, está la superficie atribuida a la recolección silvestre, que ocupa 21.061,20 Ha en 2019. Las superficies dedicadas a cultivos de tierras arables y pastos permanentes son menores, 7.082,64 Ha y 10.042,25 Ha respectivamente; y su crecimiento desde 2015 también ha sido menor, en torno al 15% en ambos casos. En 2023, la situación cambia debido a la reubicación estadística ya comentada de algunos usos. De esta forma, ahora el uso más importante es pastos permanentes con 74.954 Ha (más de la mitad de la tierra), seguido de los cultivos permanentes con 55.387 Ha y, por último, las tierras arables con 9.012 Ha.

**Gráfico 4. Superficie ecológica por uso agrario: Comunitat Valenciana. 2019 y 2023 (Ha)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAECV (varios años)

**Gráfico 5. Crecimiento de la superficie ecológica por uso agrario:  
Comunitat Valenciana. 2019-2023 (Ha)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (varios años)

La Comunitat Valenciana es la quinta región española en superficie destinada a la producción ecológica, por detrás de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña y Extremadura. La importancia de la Comunitat Valenciana en el conjunto de España asciende al 4,41% del total de las tierras (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Superficie ecológica por uso agrario: CC.AA. 2023 (Ha)**

	Tierras arables	Pastos permanentes (1)	Cultivos Permanentes (2)	Total (1,2)
Andalucía	213.021	971.828	331.493	1.516.343
Aragón	57.048	20.293	24.312	101.654
Asturias	122	20.430	674	21.226
Baleares	15.632	22.543	8.669	46.846
Canarias	1.335	5.034	1.976	8.347
Cantabria	53	2.977	150	3.181
Castilla-La Mancha	181.191	91.126	249.496	521.814
Castilla y León	52.662	44.326	16.817	113.805
Cataluña	27.085	207.186	49.619	283.891
Extremadura	22.223	77.636	42.128	141.989
Galicia	1.521	39.613	2.221	43.356
Madrid	1.049	5.905	5.385	12.340
Murcia	35.711	2.612	79.092	117.415
Navarra	14.430	51.894	4.026	70.350
La Rioja	348	2.921	5.078	8.348
País Vasco	1.566	7.267	1.939	10.772
Com. Valenciana	9.012	74.954	55.387	139.353
España	634.014	1.648.554	878.469	3.161.038
% CV/España	1,42	4,55	6,30	4,41

(1) Incluye "Terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo" (que no es SAU).

(2) Aunque las estadísticas oficiales no lo recogen explícitamente, incluye la recolección silvestre

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2024)

En cuanto a la distribución de la superficie ecológica por grupos de cultivo, de acuerdo con el Comité de Agricultura Ecológica de la Comunitat Valenciana, los principales cultivos en términos de superficie certificada en 2023 son los siguientes (CAECV, 2024):

- Viñedo para vino: 19.340 Ha
- Frutos secos: 19.197 Ha
- Olivar para aceite: 8.324 Ha
- Cítricos: 6.186 Ha
- Cereales: 4.546 Ha
- Frutales: 1.758 Ha
- Hortalizas: 1.176 Ha

La cuota orgánica mide el peso de la superficie ecológica respecto a la superficie total. Se trata de un indicador controvertido. Las cifras oficiales de la Generalitat Valenciana lo sitúan en 15,7% en 2022. La Cuadro 8 recoge dicho indicador: medida de esta forma, la cuota orgánica ha crecido un 67,4% desde 2015, pasando de 9,38% a 15,70% en 2022.

**Cuadro 8. Cuota orgánica: Comunitat Valenciana. 2015-2022 (%)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SET / SAU Total	9,38	9,88	11,78	13,94	15,90	17,90	20,50	15,70

Fuente: Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (varios años)

Sin embargo, el cálculo utilizado para obtener esos datos no es del todo correcto. La razón es que se obtiene comparando distintas variables: Superficie Ecológica Total en el numerador (que incluye la superficie forestal con ganadería y/o pastos y recolección silvestre) respecto a Superficie Agrícola en Uso tanto ecológica como convencional (que no incluye ni superficie forestal con ganadería y/o pastos ni la recolección silvestre) en el denominador. Si se incluyera en el denominador también estos dos usos del suelo, sin duda la cuota orgánica sería menor (de Arriba, 2023a).

### 2.2.2 Ganadería ecológica

El sector ganadero ecológico en la Comunidad Valenciana es más pequeño que el sector agrícola. El número de explotaciones ganaderas ecológicas existentes en 2023 asciende a 35. La evolución de estas explotaciones desde 2015 muestra altibajos. Aun así, entre 2015 y 2023 el número de explotaciones en la Comunidad Valenciana ha pasado de 27 a 35. Las explotaciones de ganadería ecológica en 2023 se componen de: 14 de bóvidos, 6 de ovino, 5 de ganado caprino, 1 de aves de corral, 6 de apicultura, 1 de équidos y 1 de helicultura (Cuadro 9).

**Cuadro 9. Explotaciones ganaderas ecológicas: Comunitat Valenciana. 2015-2023**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abejas	2	2	3	5	5	6	6	5	6
Bóvidos	14	13	12	11	7	6	7	11	14
Caprino	2	1	5	3	5	5	6	4	5
Équidos	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Gallinas	4	4	10	9	6	6	7	4	1
Helicultura	0	0	0	1	2	2	0	1	1
Ovino	3	1	6	3	3	3	4	3	6
Total	27	24	39	36	29	29	31	29	35

Fuente: Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (varios años)

En cuanto al número de cabezas, el aumento desde 2015 ha sido significativo, pasando de 7.733 a 79.938 en 2023. Aunque hay que señalar que ese crecimiento se explica prácticamente en su totalidad por la expansión del número de aves de corral (Cuadro 10). Si consideramos únicamente los animales que se alimentan de pastos ecológicos, principalmente bóvidos, caprino y ovino, el número de cabezas apenas ha aumentado: 3.109 en 2015 frente a 3.281 en 2023

**Cuadro 10. Cabezas de ganado ecológico: Comunitat Valenciana. 2015-2023**

	2015	2019	2020	2021	2022	2023
Bovidos	1.579	593	302	373	421	636
Caprino	597	2.035	2.085	2.183	2.722	2.262
Ovino	933	2.120	732	726	291	383
Gallinas	4.612	31.068	51.913	58.584	62.955	76.634
Équidos	12	10	13	15	10	23
Total	7.733	35.826	55.045	61.881	66.399	79.938
Colmenas	1.503	1.275	1.525	1.560	2.120	3.474

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (varios años)

### 3. DESAFÍOS LA AGRICULTURA ECOLÓGICA VALENCIANA

En principio, las características climáticas y edafológicas de la Comunitat Valenciana ofrecen condiciones apropiadas para el desarrollo de la producción ecológica. No obstante, el cambio climático que se está produciendo empieza a poner en tensión la actividad agraria, especialmente por la falta de agua.

Los productos ecológicos tienen buena imagen y están bien considerados por la sociedad por sus características saludables y de respeto al medio ambiente. La oferta de productos ecológicos en la Comunitat Valenciana ha crecido en los últimos años tanto en cantidad y calidad como en variedad. El sector lleva años desarrollando procesos de innovación productiva y mejoras en las estructuras de los distintos eslabones de la cadena ecológica. Por su parte, la demanda, aunque todavía limitada, también ha experimentado un crecimiento importante. Pero todavía hay margen de expansión en el sector a medida que el gasto per cápita en productos ecológicos alcance los niveles de otras comunidades autónomas de renta similar o incluso menor. A ello contribuye que tanto la industria alimentaria convencional como las grandes cadenas de supermercados muestran cada vez más interés por los productos ecológicos.

La superficie ecológica total certificada destinada a producción agraria en la Comunitat Valenciana ha aumentado de manera significativa en los últimos años y la cuota orgánica de la agricultura en el Comunitat Valenciana asciende al 15,7%. Pero más allá de estos datos positivos, existen algunos desafíos que las políticas públicas deben atender si el objetivo es fomentar el desarrollo ecológico en línea con las metas marcadas por la Unión Europea.

Una primera carencia fundamental del sector ecológico es la falta de datos básicos que afecta a la toma de decisiones tanto de los poderes públicos como de los productores. En particular, falta información fiable sobre consumo y precios de la producción agraria ecológica.

Respecto a los problemas productivos del sector agrario, un primer obstáculo es el tamaño reducido de las explotaciones ecológicas. Ello afecta negativamente a su competitividad y rentabilidad. Por otra parte, el cambio climático impacta en las condiciones en que se desarrolla la agricultura ecológica: es decir, la escasez de agua, las temperaturas extremas y los episodios climáticos adversos, unido a la proliferación de plagas y virus, complican el desarrollo de los cultivos. Paralelamente, el incremento de los costes de producción, a partir sobre todo de la guerra en Ucrania, ha inflado el precio de insumos y recursos para el sector agrario.

El sector agrario en general, y el ecológico también, se enfrentan al problema del relevo generacional. El trabajo agrario es duro, inestable, incierto y no está bien remunerado. Además, se desarrolla principalmente en un medio rural que está en proceso de despoblación y perdiendo atractivo frente a la vida urbana. La agricultura ecológica representa mejor que la convencional la contribución multifuncional a la sociedad, pero no se reconocen ni remuneran adecuadamente las externalidades positivas generadas por el sector.

La ganadería ecológica valenciana está especialmente infradesarrollada y comparte los problemas que afectan al sector agrario de forma general. Llama la atención que, a pesar del incremento de la superficie para pastos y forrajes ecológicos experimentado desde hace años, el número de cabezas del ganado que se alimentan de pastos apenas crezca. Esto indica que los incentivos existentes no están funcionando correctamente. Además, el cambio climático afecta también a la ganadería ecológica a través de la falta de pastos naturales y de agua debido a la sequía. La falta de lluvias y las altas temperaturas afectan seriamente a los ganaderos que deben recurrir a alimentación con piensos y a cisternas de agua, lo que incrementa significativamente los costes de producción y erosiona la rentabilidad de las explotaciones.

Por otra parte, un obstáculo central para alcanzar el objetivo europeo del 25% de la superficie agrícola ecológica para 2030 es la debilidad del nivel de consumo, elemento que debilita las perspectivas de rentabilidad del sector. Efectivamente, el consumo per cápita de productos ecológicos en la Comunitat Valenciana es reducido, incluso por debajo del nivel en España (Ecovalía, 2024). Un determinante clave de esta situación es que los precios de los productos ecológicos son superiores a los convencionales debido a mayores costes de producción unitarios.

Además de ello, otros elementos que dificultan la comercialización de los productos ecológicos valencianos son el aumento de la competencia exterior de países extracomunitarios y el escenario de confusión comercial que provoca el *greenwashing* de productos "ceranos" con denominaciones que no tienen nada que ver con lo ecológico como "de kilómetro cero", "artesano", "funcional", "natural", "sano", "casero", "0%", "light", etc.; o productos que contienen un solo ingrediente ecológico destacado en las etiquetas, juntos con otros no permitidos en la producción ecológica (Rosselló, 2022). Estas prácticas, que podrían calificarse de competencia desleal, restan demanda potencial al sector ecológico.

#### **4. LAS POLÍTICAS DE LA GENERALITAT VALENCIANA PARA LA AGRICULTURA ECOLÓGICA**

La Unión Europea es responsable de la política agraria comunitaria. Paralelamente, la Comisión Europea aprueba los programas de desarrollo rural de los estados miembros y proporciona a los países directrices estratégicas sobre la política ecológica. No obstante, en función de sus necesidades específicas, los estados miembros son responsables de definir los objetivos nacionales para la agricultura y sector ecológicos. En este marco, la Comunitat Valenciana ha aprobado dos planes de fomento del sector ecológico: el I Plan Valenciano de Producción Ecológica (2016-2020) y el II Plan Valenciano de Transición Agroecológica (2021-2025).

## **4.1 El Primer Plan Valenciano de Producción Ecológica**

### **4.1.1 Contenido**

El I Plan Valenciano de Producción Ecológica de la Generalitat Valenciana (I PVPE) se aprobó en 2016 y su periodo de ejecución abarca el quinquenio 2016-2020. De acuerdo con el documento aprobado, el objetivo general es “impulsar la producción agraria local y ecológica, con un eje diferenciador basado en la agricultura familiar valenciana, conectándola con las iniciativas que trabajan con un consumo más consciente y responsable, para dar impulso a una verdadera producción y transformación de alimentos de calidad, favoreciendo así la soberanía alimentaria en nuestro territorio y siendo ejemplo de una actividad agraria económicamente rentable a largo plazo, ambientalmente limpia y socialmente justa, es decir, sostenible”. De forma más concreta, el Plan señala también los siguientes objetivos específicos perseguidos (Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, 2016):

1. Promocionar la alimentación de calidad y el consumo de las particularidades de los productos agrarios valencianos en mercados internacionales, en concreto, los ecológicos.
2. Dar un impulso especial a la promoción de mercados locales y de proximidad como estrategia para el desarrollo rural, en particular de productos ecológicos.
3. Apoyar la diferenciación de nuestra producción agroalimentaria, a través de la innovación tecnológica y la mejora continuada de la seguridad y calidad, en sentido amplio y desde el origen a través de un enfoque integral.
4. Dar un impulso especial a la producción e industrialización ecológica como estrategia territorial para el desarrollo rural.
5. Conectar con otras líneas políticas que trabajan por la sostenibilidad y la igualdad en nuestro territorio. Colaborar con todas aquellas instituciones y organizaciones públicas y privadas que trabajan en este sentido.

Las líneas estratégicas y medidas de actuación del Primer Plan son las siguientes:

#### *Línea 1. Fomento de un consumo consciente, responsable y ecológico:*

Medida 1.1. Promoción del consumo consciente y responsable. Facilitar el conocimiento de la normativa y de la marca AE.

Medida 1.2. Potenciar la comida sana, de calidad y proximidad. Aumentar el uso de alimentos orgánicos en los comedores públicos.

Medida 1.3. Recoger información sobre mercados y consumo de productos ecológicos.

#### *Línea 2. Fomento de la producción ecológica:*

Medida 2.1. Incentivos para la producción primaria ecológica a través del PDR-CV.

Medida 2.2. Fomento del asociacionismo en la producción ecológica.

Medida 2.3. Mejora de las fincas y granjas orgánicas con diferentes acciones del PDR-CV.

*Línea 3. Fomento de la comercialización y transformación de alimentos ecológicos:*

Medida 3.1. Fomentar la comercialización de los productos ecológicos valencianos.

Medida 3.2. Fomentar la transformación y elaboración de alimentos ecológicos valencianos.

*Línea 4. Promover el conocimiento agroecológico valenciano:*

Medida 4.1. Desarrollo de la transferencia del conocimiento y la formación en agroecología y producción ecológica.

Medida 4.2. Desarrollo de la I+D+i agroecológica.

Medida 4.3. Fomento y protección de los recursos agrogenéticos valencianos.

Medida 4.4. Mejora del asesoramiento en agricultura ecológica.

*Línea 5. Mejorar la gobernanza y la transparencia del sector. Políticas transversales del gobierno:*

Medida 5.1. Mejorar la gobernanza y la interlocución con el sector. Mejorar la certificación de la producción ecológica valenciana.

Medida 5.2. Fomento de la producción ecológica en el entorno educativo

Medida 5.3. Apoyo de políticas ambientales de la GVA dentro del ámbito de la producción ecológica

Medida 5.4. Inclusión de las políticas sociales y de integración de la GVA dentro del ámbito de la producción ecológica.

Medida 5.5. Promoción de la producción ecológica y dinamización de las actividades agrarias sostenibles en zonas rurales y de especial interés

La financiación del Plan se apoya tanto en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 (PDR-CV) para las medidas incluidas en este, como en fondos propios para aquellas medidas o acciones no incluidas en el PDR-CV.

Hay que señalar que muchas de las medidas y las ayudas contempladas en el Plan no son específicas para la producción ecológica, sino que son compartidas con sectores no ecológicos. En consecuencia, se distinguen tres tipos de medidas:

- medidas específicas para la producción ecológica
- medidas no específicas donde se prioriza la producción ecológica con mayor o menor intensidad

- medidas que no tienen ni especificidad ni criterios de prioridad ecológica, de las que también se pueden beneficiar operadores ecológicos

El presupuesto del Plan asciende a 78.760.000 euros para todo el periodo 2016-2020. La distribución por líneas de actuación es la siguiente:

- Línea 1. Fomento del consumo ecológico: 4.180.000 euros
- Línea 2. Fomento de la producción ecológica: 50.060.000 euros
- Línea 3. Fomento de la comercialización y transformación: 14.000.000 euros
- Línea 4. Promover el conocimiento agroecológico valenciano: 6.000.000 euros
- Línea 5. Mejorar la gobernanza y la transparencia del sector: 4.520.000 euros

### 4.1.2. Valoración

El grado de ejecución de las medidas incluidas en la Plan es variable, entre las muchas que se han implementado en su totalidad y a su tiempo y las que no se han aplicado. El grado de ejecución del plan por línea de actuación es el siguiente (De Arriba, 2023b):

- Línea 2: en torno al 100%, dedicada a las ayudas a la producción
- Línea 5: en torno al 75% dedicada a las ayudas para la certificación ecológica
- Línea 1, 3 y 4: alrededor del 50%

A continuación, se enumeran las principales conclusiones de la evaluación del Primer Plan recogidas en el trabajo de De Arriba (2023a):

- (1) El objetivo general del Plan es “impulsar la producción agraria local y ecológica”. Este objetivo está definido con claridad, pero sin precisión. Queda claro que el Plan persigue que aumente la producción ecológica con el fin de favorecer la soberanía alimentaria a través del desarrollo de una actividad agraria sostenible. Sin embargo, el Plan no precisa cuánto debe crecer la producción a lo largo del periodo 2016-2020 (sea en toneladas o en euros). Este hecho dificulta la obtención de una imagen sintética de la eficacia del plan. El Plan tampoco especifica el crecimiento esperado de la superficie ecológica o el número de operadores en el sector.
- (2) Otras carencias básicas en un programa de política pública para el sector ecológico como este son: ausencia de hitos intermedios y de un calendario de ejecución de las medidas; inexistencia de indicadores de seguimiento del progreso del Plan; y falta de detalle de la asignación financiera para cada medida específica.

- (3) El Plan está organizado en torno a cinco líneas de actuación que recogen todos los aspectos necesarios para impulsar el sector ecológico: (1) fomento del consumo, (2) fomento de la producción primaria, (3) fomento de la transformación y comercialización, (4) generación y transferencia de conocimiento y (5) gobernanza y transversalidad de las actuaciones. En este sentido, la estructura del plan es acertada.
- (4) El impacto de las actividades de promoción y fomento del consumo ecológico dirigidas al público en general es limitado pues normalmente son recibidas por sectores de la población ya concienciados sobre sus beneficios. Mención aparte merecen las actividades de promoción y fomento del consumo ecológico entre escolares, que parecen oportunas.
- (5) Una medida especialmente acertada es la obligación de introducir alimentos ecológicos en los menús de centros escolares y otros comedores colectivos de instituciones públicas. Sin embargo, se han detectado las siguientes limitaciones en el diseño y aplicación de esta medida:
- El porcentaje de producto ecológico que deben incluir los menús es muy reducido, únicamente el 3%.
  - No está garantizado que ese porcentaje sea, además de ecológico, producto local. Si se abastece con producto importado, esta medida no tiene incidencia sobre el objetivo del Plan, a saber, aumentar la producción ecológica valenciana.
  - No existen datos precisos del grado de cumplimiento general de esta medida. Tan solo hay datos de muestreo en algunos centros que indican que no todos cumplen esta obligación.
- (6) No existen datos de consumo ecológico oficiales en la Comunidad Valenciana que permitan hacer un seguimiento de su evolución y de sus factores determinantes, ni tampoco de precios de los productos ecológicos. No se ha ejecutado la creación del Creación de un Observatorio del Consumo de Productos Ecológicos previsto en el Plan
- (7) El sistema de pagos directos de la medida de ayudas por agricultura ecológica contenida en el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana 2014-2020 y cofinanciada por el FEADER es extenso, moviliza una gran cantidad de recursos y llega a bastantes productores. Sin embargo, tanto las ayudas a jóvenes

agricultores como las ayudas por inversiones en las explotaciones agrarias son recibidas por un reducido número de productores ecológicos.

- (8) El Plan apoya la agricultura ecológica, principalmente, por los beneficios medioambientales esperados. Sin embargo, aunque se sabe cómo se utiliza la ayuda financiera (cuánto dinero se gasta, a cuántos agricultores ecológicos llega y para cuántas hectáreas), el Plan no incluye indicadores para evaluar su impacto medioambiental.
- (9) Si bien el sector agrícola está más desarrollado, la ganadería extensiva ecológica es muy minoritaria y carece de ayudas a la producción. Tampoco se han producido avances significativos para facilitar el acceso a inputs y tecnología en la producción ganadera ecológica. Como resultado, se observa que, si bien la superficie por pastos y forrajes ecológicos aumenta, no lo hace el número de cabezas de animales que se alimentan de ese tipo de pastos.
- (10) Existen mecanismos para priorizar a los productores ecológicos en la concesión de ayudas por inversiones para transformación y comercialización de productos agrícolas. Sin embargo, el número de empresas ecológicas beneficiarias de este tipo de ayudas es muy reducido.
- (11) El fomento de las estructuras comunes de elaboración y transformación se limita a la aprobación de normativa reguladora, no específica para la producción ecológica. Sin embargo, problemas de financiación están limitando el desarrollo de obradores ecológicos compartidos.
- (12) A pesar de estar incluidas en el Plan, no se han desarrollado significativamente las siguientes acciones de fomento de la transformación y comercialización:
  - Trabajar en la distribución equitativa de la cadena de valor, de manera que el Plan no ha reforzado suficientemente la posición de los agricultores en la cadena de valor
  - Fomentar la distribución y el comercio especializado a través del canal HORECA.
  - Apoyo a la industria artesanal valenciana de producción ecológica.
  - Estimular las agrupaciones de empresas de comercialización y/o transformación de producción ecológica.

- (13) Tanto las actividades de formación en producción ecológica como los proyectos de investigación agroecológicos son numerosos y en ambos participan numerosas entidades y centros de investigación de la Comunidad Valenciana.
- (14) Los centros de asesoramiento profesional en agricultura ecológica de carácter público son muy escasos, limitados prácticamente a tres Estaciones Agrarias Experimentales.
- (15) Las acciones de fomento de producción ecológica en el entorno educativo son apropiadas, aunque no llegan a todos los centros escolares.
- (16) Aunque estaban previstas en el Plan, no se ha avanzado en algunas medidas relacionadas con la gobernabilidad y transversalidad del Plan como:
  - Constitución de la Mesa Sectorial de la producción ecológica y grupos de trabajo específicos
  - Nuevos incentivos para compensar los servicios ambientales y sociales aportados por la producción ecológica

### 4.2 El Segundo Plan Valenciano de Transición Agroecológica

El II Plan Valenciano de Transición Agroecológica (2021-2025) tiene como objetivo expandir el modelo de agricultura sostenible en la Comunidad Valenciana, dando continuidad al Primer Plan (2016-2020). Se enfoca en enfrentar dos retos principales: la emergencia climática y la necesidad de una alimentación saludable y sostenible. El documento destaca cómo la producción ecológica ayuda a preservar el medio ambiente, mejorar la resiliencia ante el cambio climático y promover la salud pública mediante alimentos libres de sustancias tóxicas (Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, 2022).

Los retos que identifica este plan son los siguientes:

1. Emergencia climática: El plan promueve la agricultura ecológica como un medio para reducir emisiones de gases de efecto invernadero y proteger la biodiversidad. Incluye acciones de apoyo a la biodiversidad en las explotaciones, infraestructura verde y control biológico.
2. Alimentación saludable y sostenible: A través de una cadena de suministro corta y transparente, se busca fomentar el consumo de productos ecológicos locales en mercados y centros públicos como escuelas y hospitales, reduciendo la huella de carbono y apoyando la economía local.

El Plan se estructura en torno a cinco ejes:

### *Eje 1: Agroecología como vanguardia de sostenibilidad*

Este eje busca mejorar el impacto del sector agrario en la sociedad y el entorno rural mediante políticas ambientales de apoyo a la producción ecológica, abordando desafíos como el cambio climático y la conservación de biodiversidad. Incluye medidas como el asesoramiento para mejorar la biodiversidad en las explotaciones y la construcción de infraestructuras ecológicas, además de fomentar la ganadería ecológica en áreas rurales.

Medida 1.1. Apoyo de políticas ambientales de la Generalitat Valenciana dentro del ámbito de la producción ecológica: lucha contra el cambio climático, protección de zonas de interés, mejora de la biodiversidad, etc.

Medida 1.2. Promoción de la producción ecológica y, dinamización de otras actividades agrarias complementarias, especialmente en zonas rurales de interior, de especial interés o con despoblamiento.

Medida 1.3. Desarrollo y mejora de la transferencia del conocimiento y formación en agroecología y producción ecológica.

Medida 1.4. Implementación y mejora, de la investigación e innovación en agroecología y producción ecológica.

Medida 1.5. Fomento y protección de los recursos agrogenéticos valencianos.

### *Eje 2: Estimular la producción y elaboración de productos ecológicos*

Se enfoca en incentivar a los productores a adoptar prácticas ecológicas mediante ayudas y subvenciones. Incluye apoyo específico para jóvenes agricultores y ganaderos ecológicos, formación y premios anuales. También fomenta la transformación de alimentos ecológicos mediante apoyo a infraestructuras y promoción de productos artesanales.

Medida 2.1. Incentivos para la producción primaria ecológica.

Medida 2.2. Acciones de mejora y apoyo, a las fincas y granjas ecológicas.

Medida 2.3. Fomentar el asociacionismo en la producción/elaboración ecológica.

Medida 2.4. Fomentar la transformación y elaboración de alimentos ecológicos valencianos.

### *Eje 3: Crear una cadena de valor más resiliente en el sector agroalimentario*

Este eje tiene como objetivo fortalecer la comercialización de productos ecológicos mediante canales locales y digitales, fomentando el uso de plataformas logísticas y la creación de cooperativas. También apoya la venta directa, el comercio de proximidad y la colaboración con el sector HORECA, promoviendo menús con alimentos ecológicos valencianos.

Medida 3.1. Facilitar la comercialización de los productos ecológicos valencianos a través de plataformas, centros logísticos y cooperativas.

Medida 3.2. Facilitar la comercialización de los productos ecológicos valencianos a través de canales digitales.

Medida 3.3. Fomento de los canales cortos de comercialización y, de las redes valencianas de venta directa personas productoras-consumidoras.

Medida 3.4. Potenciar los alimentos y materias primas ecológicos producidos en la Comunitat Valenciana, y su comercialización diferenciada.

Medida 3.5. Otras formas de fomentar el comercio ecológico.

#### *Eje 4: Alimentos ecológicos accesibles para todas las personas*

Promueve el consumo de productos ecológicos mediante campañas de sensibilización y educación. También impulsa la “Compra Pública Verde”, integrando productos ecológicos en comedores escolares y otros centros públicos, con el objetivo de acercar estos alimentos a la población y fomentar hábitos de alimentación sostenibles.

Medida 4.1. Promoción del producto ecológico valenciano y del consumo consciente y responsable para la sociedad en general, dentro del contexto de una alimentación saludable y sostenible.

Medida 4.2. Fomento del producto ecológico valenciano en la “Compra Pública Verde” (en la escuela y en el resto de comedores públicos), dentro del contexto de una alimentación saludable y sostenible.

Medida 4.3. Fomento del consumo de alimentos ecológicos en diferentes canales locales, dentro de un marco de economía circular.

Medida 4.4. Coordinación con otras administraciones para promocionar el producto ecológico, dentro del contexto de una alimentación saludable y sostenible.

Medida 4.5. Caracterizar al consumidor de productos ecológicos valencianos. Trabajar por unos precios justos para personas consumidoras y productoras.

#### *Eje 5: Alianza entre consumidores y productores ecológicos*

Este último eje busca mejorar la gobernanza en el sector ecológico, reduciendo costes de certificación y promoviendo la formación y coordinación entre productores y consumidores. Incluye la creación de una “Red Valenciana de Municipios Agroecológicos” para facilitar la implementación del plan a nivel local y fomentar la colaboración en iniciativas agroecológicas municipales.

Medida 5.1. Mejorar la gobernanza y la certificación de la producción ecológica valenciana.

Medida 5.2. Potenciar la colaboración/cooperación entre diferentes administraciones en la promoción de la producción ecológica.

Medida 5.3. Coordinación y colaboración con políticas agroecológicas municipalistas.

El II Plan Valenciano de Transición Agroecológica cuenta con una dotación total de 114.280.000 euros, distribuidos entre los cinco ejes estratégicos de la siguiente manera:

- Eje 1: 7.370.000 euros
- Eje 2: 90.500.000 euros
- Eje 3: 5.550.000 euros
- Eje 4: 5.260.000 euros
- Eje 5: 5.600.000 euros

El Plan está financiado por tres fuentes clave:

- Fondos de la Generalitat Valenciana
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
- Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Comunitat Valenciana: Fondos estructurales de la Unión Europea que respaldan proyectos de desarrollo rural y sostenible.

En estos momentos el Plan se encuentra en fase de implementación y no es posible hacer una valoración de su eficacia.

## 5. RECOMENDACIONES

La razón de fondo para fomentar el sector ecológico es triple: mejora la salud de las personas, protege el medio ambiente y debe impulsar el bienestar económico de los productores. A ello se puede añadir la preocupación por la seguridad alimentaria, cuestión que ha pasado a primer plano tras la incertidumbre generada a este respecto con la pandemia mundial de COVID-19 y la guerra en Ucrania. De momento, el contexto para el impulso del sector ecológico es positivo pues el marco europeo rema en esa dirección con medidas en favor de la producción ecológica derivadas del Pacto Verde Europeo, de la Estrategia De la Granja a la Mesa, de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad para 2030 y del Plan de Acción de la Producción Ecológica de la Unión Europea.

A continuación, se señalan una serie de recomendaciones a tener en cuenta para mejorar la política de fomento de la agricultura ecológica, a partir de los desafíos analizados en páginas anteriores y la experiencia acumulada de los dos planes aprobados hasta la fecha por la Generalitat Valenciana. La finalidad de estas recomendaciones es señalar qué

elementos están ausentes o insuficientemente incorporados en los planes valencianos y deben añadirse en un futuro plan.

El primer conjunto de recomendaciones se refiere elementos básicos sobre el **diseño** de una política a medio plazo para el sector agrario ecológico:

- (1) El plan debe tener una estructura clara de fines y medios que conecte con precisión la variable que define el objetivo o meta final del plan con objetivos intermedios más concretos, y estos a su vez con objetivos de carácter más operativo vinculados directamente con los instrumentos del plan.
- (2) Aunque probablemente la superficie ecológica no sea el indicador más apropiado, dado que la Unión Europea ha establecido el objetivo en términos de superficie (25% de superficie ecológica en 2030), el plan debería adoptar el mismo objetivo. Sin embargo, no hay que perder de vista que la superficie no es más que un objetivo operativo, que debe de conectarse con otros como la producción ecológica, el consumo ecológico o la protección medioambiental. En definitiva, se trata de definir una cadena fines-medios que conecte el fin último (medioambiente) con objetivos intermedios (en términos de producción y consumo) y finalmente con objetivos operativos (superficie).
- (3) Los objetivos del plan deben estar cuantificados con exactitud. Solo de esta forma se puede valorar la eficacia de las medidas desplegadas. Igualmente, hay que identificar con exactitud los instrumentos concretos que afectan a cada uno de los objetivos intermedios en función del nivel de intensidad de la relación causa-efecto.
- (4) El plan tiene que incluir un número reducido de indicadores cuantificables que permita realizar una evaluación de la eficacia del plan a tres niveles:
  - indicadores del objetivo final
  - indicadores de los objetivos intermedios y operativos
  - indicadores del grado de ejecución de los instrumentos
- (5) Al tratarse de un plan plurianual a medio plazo, es preciso descomponer el plan en planes a corto plazo de carácter anual con especificación de indicadores provisionales de progreso en su ejecución y de resultado.
- (6) La existencia de planes anuales facilita la realización de una evaluación intermedia del grado de ejecución del plan y del impacto sobre los objetivos

planeados. Ello debe permitir reconducir la ejecución del plan en caso de detectar desvíos en su cumplimiento.

El segundo conjunto de recomendaciones se refiere al contenido del plan:

- (7) Por el lado de la oferta, para estimular la producción ecológica hay que movilizar ayudas directas a los productores. El actual sistema de pagos directos moviliza una gran cantidad de recursos y llega a muchos productores. Sin embargo, tanto las ayudas a jóvenes agricultores como las ayudas por inversiones en las explotaciones agrarias son recibidas por un reducido número de productores ecológicos. Es necesario, intensificar las medidas de expansión y modernización de las explotaciones, así como de innovación en procesos y productos.
- (8) Las ayudas deben estar moduladas en función del grado de ambición de las explotaciones con los compromisos medioambientales, en términos de protección del suelo, impacto sobre el agua y el clima y biodiversidad, y de criterios socioeconómicos de las explotaciones (IFOAM, 2024). De esta forma, se deben establecer incentivos para recompensar mejor a los agricultores que protegen servicios medioambientales. Esto debe actuar como impulso para profundizar en las prácticas ecológicas de los agricultores.
- (9) Establecer incentivos económicos específicos y otras facilidades para el desarrollo de la ganadería ecológica, sobre todo para las explotaciones de ganado bovino, ovino y caprino.
- (10) Es preciso continuar con las actividades de formación en producción ecológica y con la financiación a proyectos de investigación agroecológicos.
- (11) Aumentar y distribuir a lo largo del territorio el número de centros de asesoramiento profesional en agricultura ecológica, por ejemplo, a través de la red de oficinas comarcales agrarias.
- (12) Aumentar la producción sin aumentar también la demanda es problemático. Por ello es necesario promover actividades de promoción y fomento del consumo ecológico dirigidas al público en general y en centros escolares.
- (13) Aumentar el porcentaje de producto ecológico que deben incluir los menús de centros escolares y otros comedores colectivos de instituciones públicas por encima del 3%, favoreciendo que, además de ecológico, sea producto local. En caso contrario, la medida no tendría impacto sobre el fomento del sector

ecológico valenciano. El margen en este terreno es amplio, si tenemos en cuenta otras experiencias europeas como la de Copenhague, donde el 100% de los comedores escolares ofrecen alimentos ecológicos en sus menús

- (14) Es necesario reforzar la posición de los agricultores ecológicos en la cadena de valor y fomentar el desarrollo de canales cortos para hacer frente a precios insuficientes y obtener ingresos adecuados. En este sentido, una iniciativa a explorar es el desarrollo de biodistritos como modelos de concentración espacial de iniciativas locales para promover la producción y el consumo ecológico<sup>5</sup> (Hoberg, 2020).

Respecto a la evaluación de la política, la recomendación es la siguiente:

- (15) Además de analizar el grado de ejecución de las distintas medidas del plan, es necesario incorporar una perspectiva más amplia en el proceso de evaluación que contenga:
- Análisis del grado de ejecución de las medidas previstas
  - Análisis del nivel de ejecución del presupuesto total y por partidas.
  - Análisis de la eficacia del plan con el fin de identificar si los instrumentos movilizados tienen el impacto deseado sobre los objetivos operativos e intermedios y si éstos afectan al objetivo final.
  - Análisis de la eficiencia del plan con el fin de identificar si el gasto ejecutado para lograr los objetivos operativos es o no el adecuado y si es necesario aumentar, disminuir o redistribuir las distintas partidas de gasto para conseguir mejores resultados.

Finalmente, las recomendaciones sobre el tipo y uso de los indicadores son las siguientes:

- (16) La selección de los indicadores que forman parte de la fase de evaluación del plan debe responder a la pregunta de qué se quiere aprender en esta fase. Por esta razón, es fundamental conocer cómo han evolucionado las variables-objetivo clave que informan del impacto del plan sobre la agricultura ecológica. Los datos sobre número de explotaciones son útiles, pero no ofrecen una imagen precisa de la dimensión del sector. Es conveniente completar esa

---

<sup>5</sup> Un biodistrito es un área geográfica donde los agricultores, los ciudadanos, los operadores turísticos, las asociaciones y las administraciones públicas establecen un acuerdo para la gestión sostenible de los recursos locales, adoptando un modelo biológico de producción y consumo (cadena corta comercial, grupos de compra, comedores públicos bio). Ejemplos destacables de este tipo experiencias son Idanha-a-Nova (Portugal), Cilento (Italia) o Biovallée (Francia), entre otras (AE, 2019).

información con variables que informen de la actividad, como producción, facturación, beneficios o empleo; así como variables sobre el impacto ambiental, como protección del suelo, impacto sobre el agua y el clima, y biodiversidad, entendiendo que éste es el fin último de la transformación ecológica. Esto no es una ninguna originalidad. El Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica de la UE de 2021 ya incluye una medida para la recopilación continua de datos sobre los beneficios medioambientales, económicos y sociales de la agricultura ecológica a partir de 2022. A finales de 2023, el Consejo Europeo aprobó el reglamento relativo a la Red de Datos de Sostenibilidad Agrícola (RDSA), que recopilará datos medioambientales y sociales de las explotaciones de la UE, además de los datos económicos ya recogidos a través de la Red de Información Contable Agrícola<sup>6</sup>.

- (17) Con el fin de completar la imagen del sector y orientar mejor las políticas de estímulo a la producción ecológica es conveniente disponer de datos fiables sobre consumo ecológico y sobre precios de los productos ecológicos. Por esta razón debe de crearse un Observatorio del Mercado Ecológico que recoja estas variables con ayuda del CAECV.
- (18) La clasificación del terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo y de la recolección silvestre como parte de la superficie agraria útil es controvertida. Las estadísticas generales del sector agrario que elabora la Conselleria de Agricultura no incluyen ninguna de esas categorías dentro de la superficie agraria útil. Sin embargo, de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Agricultura, el CAECV incluye el terreno forestal con carga ganadera y/o pecoreo dentro de la categoría de pastos permanente y la recolección silvestre dentro del grupo de cultivos permanentes. Es recomendable unificar de criterios entre ambos tipos de series estadísticas con el fin de tener una imagen real de la cuota orgánica del sector agrario.

---

<sup>6</sup> [www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/13/council-adopts-farm-sustainability-data-network-regulation/](http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/13/council-adopts-farm-sustainability-data-network-regulation/)

## BIBLIOGRAFÍA

- Agricultura Ecológica (2019): Experiencias de bio-distritos y eco-regiones en: Francia, Italia, Portugal y España, *AE Revista Agroecológica de Divulgación*, 35
- Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (2024): *Informe del Sector Ecológico de la Comunitat Valenciana 2023*. Valencia.
- Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana (varios años): *Informe del Sector Ecológico de la Comunitat Valenciana*. Comité de Agricultura Ecológica de la Comunidad Valenciana, Valencia.
- 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*. Comisión Europea, Bruselas.
- 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*. Comisión Europea, Bruselas.
- 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*. Comisión Europea, Bruselas.
- Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica (2016): *I Plan Valenciano de Producción Ecológica (2016-2020)*. Disponible en: <https://portalagrari.gva.es/es/agricultura/plans-produccio-ecologica>
- Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica (2022): *II Plan Valenciano de Transición Agroecológica (2021-2025)*. Disponible en: <https://portalagrari.gva.es/es/agricultura/plans-produccio-ecologica>.
- De Arriba, R. (2023a): *Evaluación de políticas públicas para el sector ecológico: análisis del Primer Plan Valenciano de Producción Ecológica 2016-2020*. Ed. Civitas-Aranzadi, Madrid.
- De Arriba, R. (2023b): Public Policy for Promoting the Ecological Sector in Valencian Region (Spain), *Unlocking the Potential of Private and Public Funding in Support of Agroecology, Confeence*. 12 de septiembre de 2023

- Ecovalia (2024): *Consumo y producción ecológicos. Informe anual 2024*. En: <https://ecovalia-repositorio-documental-web-2.s3.amazonaws.com/informe-anual-2024-ecovalia-consumo-produccion-ecologicos.pdf>
- Eurostat (2024a): *EU organic farming: 16.9 million hectares in 2022*. En: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240619-3>
- Eurostat (2024b): *Organic crop area by agricultural production methods and crops*. En: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/org\\_cropar/default/bar?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/org_cropar/default/bar?lang=en)
- FIBL/IFOAM (2024): *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2024*. En: [www.fibl.org/en/shop-en/1747-organic-world-2024](http://www.fibl.org/en/shop-en/1747-organic-world-2024)
- Hoberg, K. 2020: La comercialización de los alimentos (agro)ecológicos. Tendencias y retos, *AE Revista Agroecológica de Divulgación*, 39
- IFOAM (2024): *A CAP fit for the future: the vision of the organic movement for the CAP post 2027*. IFOAM, Bruselas.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (2019): *Informe sobre evaluación y caracterización del potencial de contribución de la producción ecológica a la sostenibilidad del medio rural español*. Madrid. En: [www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecontribucpecologmrural-2018-23012020versionfinal\\_tcm30-523976.pdf](http://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecontribucpecologmrural-2018-23012020versionfinal_tcm30-523976.pdf)
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (2023): *Análisis de la caracterización y proyección de la producción ecológica 2021*. Madrid. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecaracterizacion2021v4\\_tcm30-660216.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/produccion-eco/informecaracterizacion2021v4_tcm30-660216.pdf)
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (2024): *Estadísticas de producción ecológica en España. Año 2023*. Madrid.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (varios años): *Estadísticas de producción ecológica en España*. Madrid.
- Reglamento (UE) nº2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº834/2007 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L150 de 14 de junio de 2018

Rosselló, J. 2022: Alimentación ecológica contra el greenwashing, *Bioeco actual*, 95. En: [www.bioecoactual.com/wp-content/uploads/2021/12/BioEcoActual\\_Enero\\_2022.pdf](http://www.bioecoactual.com/wp-content/uploads/2021/12/BioEcoActual_Enero_2022.pdf)

Smith, O. M.; Cohen, A. L.; Rieser, C. J.; Davis, A. G.; Taylor, J. M.; Adesanya, A. W.; Jones, M. S.; Meier, A. R.; Reganold, J. P.; Orpet, R. J.; Northfield, T. D. y Crowder, D. W. (2019): Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 3, 82.

Tribunal de Cuentas Europeo (2024): *Agricultura ecológica en la UE. Las lagunas e incoherencias restan eficacia a la política*. Tribunal de Cuentas Europeo, Luxemburgo.



VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA

Subvenciona:



GENERALITAT  
VALENCIANA

Presidència