

## DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS SOSTENIBLES DEL SECTOR HORTOFRUTÍCOLA

### 1. CONTEXTO

La última reforma específica de la OCM del sector de frutas y hortalizas, que entró en vigor el 1 de enero de 2008<sup>1</sup> incluyó como novedad la **obligación a los Estados miembros de establecer una estrategia nacional para los programas operativos sostenibles** que fueran a aplicarse en el mercado de las frutas y hortalizas.

Esta obligación se ha mantenido en el nuevo marco jurídico de la reforma de la PAC 2020<sup>2</sup>.

En cumplimiento de esta obligación, España elaboró en el año 2008 una primera Estrategia Nacional que posteriormente se ha ido modificando en función de los cambios menores que se han producido en la normativa comunitaria.

La Estrategia Nacional tiene como objetivo el optimizar la utilización de los recursos financieros disponibles. Para ello, es preciso partir de un análisis detallado del sector que permita identificar sus necesidades prioritarias y, a la luz de estas necesidades, diseñar los instrumentos y acciones más apropiados para lograr cubrirlas, todo ello cumpliendo con los objetivos que establece la normativa comunitaria en relación a las organizaciones de productores y los programas operativos (asegurar la programación de la producción y su adaptación a la demanda, concentrar la oferta y la comercialización de la producción, optimizar los costes de producción y estabilizar los precios de producción, planificar la producción, mejorar la calidad, incrementar el valor comercial de los productos, promoción, respeto al medioambiente, prevención y gestión de la crisis).

Tras los años pasados desde la elaboración de la Estrategia Nacional, y teniendo en cuenta la necesidad de actualización del análisis realizado, así como del diagnóstico del sector, se requiere llevar a cabo una modificación más profunda de la misma teniendo en cuenta que, dado el dinamismo de este sector, varios de los datos y parámetros utilizados han quedado desfasados.

Para la elaboración de esta Estrategia Nacional se hace necesaria una **participación más activa del propio sector**, de los agricultores, asociaciones agrarias, organizaciones de productores, otras administraciones, etc. que puedan contribuir con sus aportaciones, experiencia y conocimiento directo del sector a la elaboración de la estrategia, motivo por el cual se realiza esta **consulta pública**.

<sup>1</sup> Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) Nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

## **2. LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES DE FRUTAS Y HORTALIZAS Y SUS PROGRAMAS OPERATIVOS. RETOS Y PROBLEMAS.**

### **2.1.- Las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas.**

Desde el inicio del periodo de aplicación de la Estrategia Nacional en el año 2009, hasta 2013, año con el que se cuenta con los últimos datos disponibles, las Organizaciones de Productores (OPFHs) han ido evolucionando.

En cuanto a su número, la presencia de las OPFHs se ha estabilizado en torno a las 600 durante el periodo considerado, existiendo 596 en los años 2012 y 2013.

El número de socios afiliados se ha reducido un 18% desde 2009 a 2013, situándose próximo a 155.000 socios, de los que casi el 95% son personas físicas y en torno a 8.200, el 5% restante, son entidades jurídicas.

La producción de las OPFHs concentra 830.233 hectáreas de cultivo en 2013, lo que supone el 55% de la superficie total, y 11,57 millones de toneladas de productos en el mismo año, equivalente a algo más del 50% de la producción total<sup>3</sup>. Tanto la superficie como el volumen de producción, aunque con incrementos y descensos anuales, ha permanecido estable durante el periodo en cuestión, en torno a las 815.000 ha y 11,75 millones de toneladas respectivamente.

Pero esta cuota de producción organizada varía según subsectores y productos, de forma que, con datos de 2013, se encuentran por encima de la media los frutos cáscara y algarrobos, con casi el 100% del volumen comercializado a través de OPs, y los frutales no cítricos, con un grado de organización medido en volumen de alrededor del 65%. En torno a la media están los cítricos y la uva de mesa, con un 50%, y por debajo de la media las hortalizas con un 44%.

Dentro de estos grupos existen diferencias según el producto concreto de que se trate, así, por ejemplo, en cítricos, los pequeños cítricos cuentan con algo más del 70% de volumen de producción comercializado a través de OPs, mientras que este grado es del 40% en naranja y solo del 25% en limón. En hortalizas, destacan productos como el tomate para consumo en fresco con más del 60% de la producción organizada, frente a otros productos como la cebolla que, a pesar de contar con categoría de reconocimiento específica se sigue manteniendo en niveles muy bajos en torno al 17%.

Si se analiza el valor de la producción comercializada por las OPs, se observa un incremento constante en el periodo considerado, desde los 5.490 millones de euros en 2009 hasta alcanzar los 6.870 millones de euros en 2013. Esto supone un incremento de un 25% en el citado periodo y de más de un 9% si comparamos el año 2013 con el año anterior.

---

<sup>3</sup> No se contabilizan plátanos ni patatas, por no ser consideradas frutas y hortalizas a efectos de la OCMA.

La estructura de las OPs es muy variada en cuanto a fórmula jurídica, en cuanto a número de socios y en dimensión económica empresarial.

La Sociedad Cooperativa es el tipo dominante de entidad jurídica, ya que aproximadamente la mitad de las OPs lo son (306), siendo la figura con mayor número de socios (el 65% de los socios de OPs están en cooperativas) y con un promedio de 327 socios. Le siguen las SAT (Sociedades Agrarias de Transformación) con el 40% de las OPs, pero solo el 33% de los socios y 211 socios de media. Las Sociedades Limitadas y las Sociedades Anónimas son minoritarias, no llegan al 8% de las OPs entre ambas tipologías, con 35 y 24 socios de media respectivamente.

Las diferencias en número de socios de las OPs es manifiesta. Subrayar que entre las 29 OPs de más de 1.000 socios (menos del 5%) reúnen más del 50% del total de socios. La orientación productiva predominante en estas organizaciones son los frutos cáscara (producto principal en 20 de ellas, que agrupan a casi 60.000 socios). Por el contrario, en las organizaciones de menor número de socios, de 5 a 20 y de 20 a 80 socios, se integran solo 8.700 socios (menos del 6%), cuando representan casi el 52% del número total de OPs.

También la diferencia de dimensión empresarial de las OPs es importante. En cuanto a facturación, y tomando como referencia el año 2013, el 29% de las OPs no superan los 3 M€ de ventas, que sumadas a las que no alcanzan bs 5 M€, totalizan casi el 50% de las OPs, representando solo el 10% del Valor de la Producción Comercializada (VPC) total, lo cual da una idea de la relativamente pequeña escala de dimensión empresarial de las organizaciones. En los estratos superiores, las 22 OPs (un 4% del total) que facturan más de 50 M€ concentran el 27,5 % de las ventas y el grupo de 150 OPs que facturan entre 10 y 50 M€ reúne el 50% del total.

Entre las de mayor dimensión, predominan las OPs comercializadoras de los hortícolas situadas en el litoral (18 de las 22 OPs que facturan más de 50M€ se sitúan en Andalucía y Murcia). Entre las de menor dimensión económica se encuentran las de frutos cáscara y cítricos dulces.

Si contextualizamos los datos de las OPs españolas en relación a los datos del resto de la UE, hay que destacar que en nuestro país se encuentran más del 36% del número total de OPs (1.648<sup>4</sup>), lo que indica la menor dimensión en comparación con otros países comunitarios. Así, mientras que el tamaño medio de las OPs españolas se sitúa en torno a los 10 M€, en Bélgica y Países Bajos este tamaño medio se sitúa en 66 M€ y 131 M€ respectivamente. Francia se sitúa en valores más similares a los nuestros, 11 M€, mientras que Italia tiene una dimensión media que duplica la española (21 M€).

En cuanto al grado de organización, España se sitúa en torno a la media de la UE del 50%, al igual que Francia e Italia, y de nuevo somos ampliamente superados por

---

<sup>4</sup> Datos de 2012, últimos disponible a nivel UE.

Bélgica y Países Bajos, teniendo el primero un grado mayor del 90% y el segundo en torno al 70% tras las reducciones que ha sufrido en los últimos años.

De los datos anteriores se puede inferir que la implantación de las OP en el periodo coincidente con la aplicación de la Estrategia Nacional desde 2009 hasta 2013 se ha estancado en cuanto a número de organizaciones. El número de socios se ha visto reducido en mayor medida a la reducción del número de explotaciones totales a nivel nacional en el periodo 2009-2013 que ha sido de un 2,5% y de las explotaciones con una Orientación Técnico Económica (OTE) de hortícolas y frutales que ha sido de un 4,6%.

Los datos en cuanto a superficie bajo OPs y el volumen de producción confirman que se han visto estancados durante el periodo. Sin embargo, se ha incrementado el valor de la producción comercializada por estas OPs de forma continua y constante, y eso teniendo en cuenta que durante este mismo periodo el valor de la producción final agraria de frutas y hortalizas, por el contrario, ha tenido fluctuaciones interanuales con importantes descensos en los años 2011 y 2012. El hecho de que estas bajadas no se hayan visto reflejadas en el valor de las ventas de las OPs vendría a probar su capacidad para mejorar la situación económica de sus socios productores.

De ser así, resulta difícil de entender este estancamiento en el grado de organización en España, que podría tener su origen en aspectos socioeconómicos e incluso culturales, que se manifiestan en la escasa valoración de la idea de compartir las ventas y de la organización y coordinación empresarial y en la desconfianza por parte de los productores en los órganos gestores de las OPs. Esta desconfianza se acentúa por la experiencia de OPs donde esta gestión no es transparente o no se encuentra en manos de profesionales con la adecuada formación y competencias.

Otros aspectos desincentivadores podrían residir en la propia complejidad de la normativa que regula la constitución de las OPs y sus Programas Operativos (POs) y en la inseguridad jurídica debido a la falta de claridad de la misma, así como en la obligación de someterse a numerosos controles, lo que implica llevar a cabo una actividad regularizada desde un punto de vista social y de impuestos.

Por otra parte, el hecho de que el 50% de las OPs comercialice menos de 5 M€, y que por lo tanto, tengan un limitado poder de negociación frente a las empresas de transformación o a las cadenas de distribución, que a menudo tienen una dimensión multinacional, podría trasladar a los productores individuales la idea de que las OPs no son eficaces, lo que reduciría su atractivo.

## **2.2.- Programas Operativos**

En el año 2013 había un total de 468 Organizaciones de Productores con Programa Operativo en fase de ejecución, lo que supone el 80% del total. Es decir, que un 20% de las Organizaciones de productores reconocidas no cuentan con Programas Operativos. El ratio de OPs sin Programas Operativos en el periodo 2009-2013 considerado se ha mantenido estable entre el 25% y el 20% sobre el total de OPs reconocidas.

Entre las OPs que no cuentan con Programa Operativo destacan las reconocidas bajo la categoría de frutos de cáscara, donde casi la mitad no presentan estos POs.

El gasto global de los Programas Operativos en 2013 ascendió a 380,2 M €. Atendiendo a los datos del pago FEAGA de los POs en 2013, éstos han supuesto 181,2 M€ de ayudas comunitarias.

La utilización de los fondos comunitarios ha ido en ascenso continuo desde el año 2009, en el que España percibió 163,3 M€, hasta el año 2013 con 181 M€. Nuestro país percibe el 25% del total de los fondos operativos para la UE-27, lo que hace que España sea el segundo receptor de fondos de la Unión Europea, solo por detrás de Italia. La ayuda media por OP se sitúa en torno a los 400.000 euros.

En lo que se refiere al grado de utilización de la ayuda por parte de las OPs, de un máximo teórico del 4,6% del valor de la producción comercializada, se está utilizando un 3% como media, porcentaje que se ha mantenido constante a lo largo del periodo de aplicación de la Estrategia Nacional.

De las ocho medidas que pueden ser utilizadas en la aplicación de los POs, son muy utilizadas la **de planificación de la producción, que ha superado a la de comercialización** después de 2011, y que juntas detraen más del 60% del pago FEAGA en 2013.

Las actuaciones de la **medida de planificación** (un 34,5% del total del pago FEAGA en 2013) son muy apreciadas, en especial cuando las OPs tienen un número reducido de socios, cuando las necesidades de sus explotaciones son similares (mayor número de socios pero con características de las explotaciones más homogéneas) y cuando la adaptación de los socios a un modelo productivo y comercial común exige inversiones imprescindibles para el éxito de la OP.

En esta categoría entrarían también las medidas de **mejora de la comercialización** (25,7% del pago FEAGA en 2013), que son medidas comunes en su forma de aplicación.

La **medida de mejora y mantenimiento de la calidad**, la tercera en destino de los recursos (un 16,8% del FEAGA en 2013) resulta eficaz para aumentar volúmenes con indicación de calidad, ya sea a través de normas públicas o privadas (ver apartado 2.5.).

Las **acciones medioambientales**, de carácter obligatorio, suponen un 11,7% del total del pago FEAGA en 2013 y generan un efecto ambiental positivo, el ahorro de agua y la reducción de fertilizantes y de los residuos son algunos de sus efectos, además de contribuir al valor añadido de la producción.

Las cuatro medidas mencionadas, planificación, comercialización, calidad y medio ambiente acaparan cerca del 90% de la contribución a la ejecución de la estrategia,

situando a las cuatro restantes en una posición de importancia e incidencia mucho menor en términos cuantitativos de aplicación de los recursos.

Entre las limitaciones en el alcance del resto de medidas cabe mencionar la de **prevención y gestión de crisis** que, a pesar de haberse incrementado de forma importante en el periodo de aplicación de la estrategia al llegar al 7,9% del total del pago FEAGA en el año 2013, desde el 2,5% en 2010, está muy por debajo del límite comunitario del 33% del fondo operativo, y ello a pesar de que el sector ha atravesado crisis importantes en el periodo analizado.

La medida genérica denominada **otras medidas**, donde se incluyen actuaciones como las de fusiones, adquisiciones o participaciones, estudios o los gastos generales, ha supuesto un 2,6% del total del pago FEAGA en 2013.

Finalmente, las medidas que han sido muy poco utilizadas por el sector son la **formación y servicios de asesoría** (0,5% del total) e **investigación y producción experimental** (0,3% del total del pago FEAGA en 2013).

Una de las primeras conclusiones que puede obtenerse de los datos anteriores es que no se están utilizando todas las posibilidades de ayuda por parte de la UE. Por una parte, como se ha visto en el apartado 2.1., el 50% de la producción en volumen no se encuentra organizada en OPs, por lo que no tiene acceso a las ayudas comunitarias. Por otro lado, en torno al 20% de las OPs no solicita ayudas en el marco de estos programas operativos, y por último, estamos lejos de alcanzar el máximo teórico del 4,6% del VPC.

Sin embargo, hay que tener en consideración que el grado de cofinanciación de los mismos (un 50% de cofinanciación) hace que las OPs tengan que hacer un esfuerzo presupuestario que en estos años de crisis se ha podido ver limitado, de manera similar a lo que ocurre con algunas de las medidas existentes en los Programas de Desarrollo Rural (PDR).

En relación con las medidas, las más utilizadas, las de **planificación y comercialización** aportan el valor añadido de atender precisamente a la esencia de una OP beneficiando a todos los socios y, en el caso de la comercialización, está asociada con el aumento de volúmenes comercializados. Sin embargo, hay que destacar, dentro de la medida de comercialización, la escasa utilización que se hace de las acciones que tienen que ver con la **promoción comercial** que, aunque ha visto incrementado su gasto un 47% desde 2010 hasta 2013, sólo supuso un gasto FEAGA de 2,2 M€ en 2013.

Respecto a la medida de **prevención y gestión de crisis**, su uso se ha podido ver restringido por la complejidad de su gestión, el escaso atractivo de las ayudas y la limitada influencia de una OP sobre los precios –excepto casos puntuales–, especialmente para las OP de menor tamaño, pues la economía de escala en retiradas y otras operaciones es clave.

La inferior utilización de la medida de **formación y servicios de asesoría e investigación** se podría deber, entre otros aspectos, a disponer de otras fuentes de

financiación. Por ejemplo, en el caso de formación los fondos existentes para cursos dentro del Fondo Social Europeo (FSE) o dentro de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) cofinanciados por el FEADER. En todo caso, es llamativo el limitado uso de esta medida, dado que de forma general se considera que existe margen de mejora en el nivel de conocimiento profesional y de formación de los gerentes de las OPs, máxime teniendo en cuenta que el nivel en los gestores de los siguientes eslabones de la cadena con los que deben negociar es mayor.

Por su parte, la escasa utilización de la medida de investigación y producción experimental puede ser debida a la necesidad de una escala grande en las OPs (por sus elevados costes fijos) para hacerlas rentables.

En general, los principales resultados positivos de los POs se podrían resumir en que la adaptación de las OPs a las nuevas exigencias de la cadena de valor y de los consumidores en el sector de frutas y hortalizas habría sido muy difícil sin el instrumento de los POs y una parte de las iniciativas empresariales no habrían sido posibles. Los POs han contribuido al proceso de modernización de las organizaciones de productores españolas, adaptando las OPs a las demandas de los mercados y haciendo frente a la competencia creciente en ellos, ayudando a crear una nueva cultura organizativa y empresarial en el sector.

### 3. OTROS RETOS Y PROBLEMAS DEL SECTOR

#### 3.1. Producción.

Una de las principales características de la producción española de frutas y hortalizas es su variedad, gracias a la **diversidad de regiones agroclimáticas, así como de zonas productoras y sistemas agrarios**, que permite que la producción hortofrutícola esté presente en todas las comunidades autónomas y disponer de una gran variedad de productos durante prácticamente todo el año.

Hay que señalar que la mayor parte de estos productos son **perecederos**, lo que hace que una de sus principales debilidades sea que son productos muy sensibles a cualquier cambio que se produzca en la oferta o en la demanda. En lo que se refiere a la oferta, pequeñas variaciones en las producciones de determinadas variedades o productos, ya sea por un mayor volumen global o por la concentración de la producción en determinados periodos, puede alterar considerablemente las condiciones del mercado y provocar fluctuaciones de precios de los productos. Del mismo modo, cambios en la demanda, que muchas veces viene marcada por el clima en los países de consumo, influyen de forma determinante en los niveles de precios.

El sector hortofrutícola sufre, por tanto, **crisis** de manera regular que a menudo son difíciles de predecir, ya que se deben a múltiples factores como la meteorología en la producción y el propio consumo. Como por ejemplo las ocurridas en los años 2009 y 2011 en relación a la fruta de hueso debido al descenso de consumo o la de las naranjas y clementinas en los meses de diciembre y enero de la campaña que ahora finaliza,

como consecuencia de un retraso en la maduración, que acentuó el solapamiento de las variedades clemenules y navelina.

Además, el sector se ha visto también afectado por “crisis ajenas” a la propia estructura del mismo, derivadas de problemáticas de carácter que podemos denominar geopolítico, la última de las cuales ha sido la del veto ruso en 2014-2015, destino del 50% de las exportaciones de la UE a terceros, y los problemas sanitarios, como la *Escherichia coli* en 2011.

La **producción total** del sector de las frutas y hortalizas se ha mantenido en torno a los 25 millones de toneladas en el periodo 2009-2013, si bien en el año 2014 se produjeron cerca de 27 millones de toneladas.

En relación a los **costes de producción**, no se observa una tendencia clara respecto a los mismos.

Así, según datos de la Red Contable Agraria Nacional (RECAN), los costes de producción medios para las explotaciones con OTE horticultura para el periodo 2009-2013, han tenido una tendencia ascendente hasta el año 2011, pero descendieron en las dos campañas siguientes, situándose, en el año 2013, en cerca de 64.000 €/explotación, un 7% por debajo de los costes de 2009. Para las explotaciones con OTE frutales, dichos costes han seguido una tendencia ascendente a lo largo del mismo periodo, alcanzando, en este último año, cerca de 32.000 €/explotación, un 23% superior a los costes de 2009.

Sin embargo, se observan diferencias con los datos obtenidos del Estudio de Costes y Rentas de las Explotaciones Agrícolas (ECEA)<sup>5</sup>. Así, **los costes totales de producción en las explotaciones hortícolas y de frutales han aumentado a lo largo del periodo 2010-2013**. En el año 2013, para la explotaciones con OTE horticultura, los costes totales ascendieron a unos 145.000 €/explotación, un 37% más elevados que en la campaña 2010. Asimismo, para las explotaciones con OTE frutales, los costes totales alcanzaron, en 2013, los 74.500 €/explotación, que representa un ascenso de un 29% con respecto al año 2010.

En lo que respecta a la estructura de costes, y también con datos del ECREA, en el periodo 2010-2013, el coste más relevante para las explotaciones con OTE horticultura y frutales fue la **mano de obra**. Para horticultura, la mano de obra supuso entre el 22% y el 28% de los costes de producción y en frutales tuvo todavía un mayor peso, oscilando entre un 28% y un 40%. En segundo lugar, para hortícolas, destacan los costes de **agroquímicos** (fertilizantes y fitosanitarios) que representaron un 15% y para frutales, otros suministros (excluidos semillas y plantas, fertilizantes y fitosanitarios), con un 14% de peso sobre los costes totales. En tercer lugar, para horticultura, destacan las semillas y plantas que tuvieron un peso de un 14% y para frutales, destacan los

<sup>5</sup> En este sentido hay que considerar que la RECAN solo incluye mano de obra asalariada y el ECREA incluye tanto la asalariada como la no asalariada.

agroquímicos, cuyo peso sobre los costes totales de producción variaron entre un 11% y un 14%.

Dado el alto uso de mano de obra por parte del sector hortofrutícola, éste proporciona entre el 40% y el 50% del empleo agrario, generando unos 400.000 puestos de trabajo directos, pero además hay que incluir los trabajos relacionados con otras actividades industriales y de servicios en el medio rural (equipos de riego, manipulación y comercialización), por lo que fomenta el desarrollo de servicios profesionales (desde técnicos agrónomos hasta informáticos, comercialización, transportes locales e internacionales, etcétera).

Hay que añadir que la oferta de mano de obra autóctona no es suficiente para satisfacer la importante demanda de fuerza de trabajo requerida por el campo, especialmente en las principales zonas productoras hortofrutícolas españolas con una marcada orientación a la exportación. No obstante, desde el comienzo de la crisis, con la destrucción de empleo en otros sectores, se ha producido un trasvase de trabajadores con destino al sector agrícola. Por otra parte, **el envejecimiento de los agricultores y la insuficiente renovación generacional es un problema importante en el sector de frutas y hortalizas**, que además están particularmente expuestos a las circunstancias cambiantes del mercado y a la incertidumbre respecto a los ingresos que permitan cubrir al menos los costes de producción.

### 3.2. El consumo de frutas y hortalizas.

**El consumo de frutas y hortalizas, en la UE, ha disminuido en los últimos años** y esta tendencia se ha acentuado, posiblemente, como consecuencia de la crisis económica. En el 2013, el consumo de frutas y hortalizas frescas en la UE-28 se situó en 341,82 g/cápita/día, que representa un ligero aumento con respecto a 2012, de un 5,6%, pero una disminución de un 1,9% en comparación con el promedio de los últimos cinco años (2008-2012).

Los niveles de consumo en la UE-28 se mantienen por debajo del umbral mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que establece un mínimo a nivel poblacional de 400 g/día de frutas y hortalizas (excluyendo patatas y otros tubérculos), y que en España se sitúa alrededor de 380 g/cápita/día netos.

En este sentido, añadir que las recomendaciones de la OMS y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) inciden en incrementar su consumo en la población y concretamente en los niños y jóvenes, que deben consumir grandes cantidades de estos productos, puesto que **el consumo de frutas y hortalizas es importante para combatir la obesidad**, reduciendo la “densidad energética” en la dieta, así como por el **papel protector que juegan en enfermedades cardíacas, el cáncer y la diabetes**, y porque su consumo aumenta la resistencia a las enfermedades infecciosas.

En cuanto a la **evolución del consumo de frutas y hortalizas en España, éste ha descendido durante el periodo 2009-2013, mientras que el gasto se ha**

**incrementado.** Así, el consumo de hortalizas frescas ha descendido 0,8 kg/cápita y el gasto se ha incrementado 80 céntimos €/cápita. En el caso de las frutas frescas, el consumo ha descendido 2,3 kg por persona y el gasto se ha incrementado 2,7 € per cápita y el de frutos secos se ha mantenido estable, mientras que su gasto ha crecido 1,5 € per cápita.

**No obstante, las frutas y hortalizas tienen un protagonismo notable en la demanda del consumidor español.** En 2014, el consumo de fruta fresca en el hogar supuso un 9% del total de gasto en alimentación y bebidas, destacando la naranja que es la fruta con mayor presencia dentro de los hogares en España con el 20% del consumo, seguida de los plátanos y las manzanas con un 11% cada uno de ellos. En cuanto a hortalizas frescas, éstas supusieron un 7,5% del gasto de alimentación y bebidas y su consumo también disminuyó en 2014, un 3,1% con respecto a 2013, alcanzando un total de 2.795 t. Las hortalizas que mayor peso tienen dentro de la categoría son las patatas frescas (26,9%), siguiendo en importancia el tomate (17%).

Destaca de manera positiva, la existencia de una **demanda creciente de nuevos productos por el consumidor.** Los alimentos de IV y V gama, son cada vez más demandados por los consumidores y se están perfilando como uno de los mercados más prometedores y con mayores posibilidades de desarrollo en el sector de la alimentación, dado su alto valor añadido. Cada vez hay una tipología mayor, en consonancia con los avances tecnológicos que permiten obtener alimentos más seguros, de mejor calidad y con una vida útil más larga. Este hecho ha sido consecuencia del aumento de la demanda de alimentos de conveniencia que se adapten al ritmo de vida de los consumidores actuales.

### 3.3. La comercialización de frutas y hortalizas.

El sector productor de frutas y hortalizas se enfrenta a **una distribución altamente concentrada.** En el mercado europeo, diez cadenas de distribución controlan más del 60% del valor total y en España, los cinco principales operadores en alimentación fresca concentran el 36% del total. El poder de negociación entre la producción y la distribución está, pues, claramente desequilibrado en detrimento de los productores, ejerciéndose una creciente presión sobre los precios al productor que produce distorsiones de mercado que tienen un efecto negativo sobre la competitividad de la cadena agroalimentaria. Hay que tener en cuenta, además, que la mayor parte de las frutas y hortalizas frescas son **productos muy perecederos**, lo que hace que los productores los tengan que vender en un periodo muy breve.

Como se ha indicado en el apartado 2.1., y tomando como referencia el año 2013, el 50% de las OPs no superan los 5 M€ de ventas, que suman solo el 10% del Valor de la Producción Comercializada (VPC) total, lo cual da una idea de la pequeña escala de dimensión empresarial de las organizaciones y del escaso poder de negociación.

Por otro lado, una práctica habitual en el sector es la **venta a resultados**, donde se vende sin precio, de forma que hasta el final de la campaña el agricultor no conoce el precio al

que le pagarán el producto, cuando el resto de la cadena va aplicando sus costes y beneficios, lo que da idea de la debilidad contractual de este sector.

En este tipo de prácticas tendrá sin duda gran impacto la aplicación de Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que se ha promulgado para configurar un nuevo marco en las relaciones contractuales entre los distintos operadores de la cadena alimentaria. La ley establece la creación de la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) como organismo autónomo, adscrito al MAGRAMA, que tiene entre sus funciones el establecer y desarrollar el régimen de control de lo dispuesto en la Ley 12/2013. De este modo, contribuye a evitar el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los operadores de la cadena alimentaria y a que ésta sea más eficaz y competitiva.

### 3.4. Comercio exterior.

**El sector de frutas y hortalizas en España tiene una clara vocación exportadora**, ya que en torno al 50% de la producción se destina a la exportación, siendo además el primer subsector dentro del conjunto de las exportaciones del sector agroalimentario. Es el primer exportador de la UE-28 y uno de los tres primeros exportadores mundiales junto con China y EEUU.

**Las exportaciones han tenido una evolución creciente en los últimos años**, tanto en volumen como en valor, alcanzando en 2014 la cifra record de 13 Mt, (5,6 Mt para las hortalizas y 7,4 Mt para las frutas) lo que supone un crecimiento del 3% respecto a 2013 y del 15% respecto a la media del periodo 2009-2013, siendo los principales productos que se exportan los de invernadero (tomate, pimiento, pepino), los cítricos y el melocotón y la nectarina.

En términos de valor, en 2014, las exportaciones alcanzaron los 11.748 M€ (4.768 M€ para las hortalizas y 6.980 M€ para las frutas), lo que supone un ligero descenso del 1% respecto a 2013, pero un incremento del 16% respecto a la media del periodo 2009-2013. Esta disminución se debe a que las exportaciones de hortalizas han caído un 3% en valor y las frutas han aumentado ligeramente, un 1%.

**La proximidad geográfica de España a todos los países de la UE y como miembro de la misma**, le confiere una posición estratégica para el acceso al mercado europeo. De hecho, la UE es el principal socio comercial de España y en el año 2014, en torno al 92% de las exportaciones españolas de frutas y hortalizas tuvieron como destino el mercado comunitario (Alemania, Francia, Reino Unido y Países Bajos, principalmente), mientras que el 8% restante tiene como destino países terceros, fundamentalmente con cierta cercanía a la Unión Europea como son Rusia, hasta el veto a las exportaciones comunitarias del 7 de agosto de 2014, Suiza y Noruega.

Respecto a las **importaciones**, estas son menos significativas y los principales productos que se importan son plátano, piña y manzana y kiwi. Hay que destacar que las **importaciones tienen una evolución decreciente en volumen y creciente en valor** en los últimos años. En el año 2014 se han importado 3,1 Mt, lo que supone una

disminución del 1% respecto de 2013 y del 3% respecto a la media 2009-2013. En 2014, por su parte, el valor de las importaciones ha sido de 2.900 M€, lo que supone un crecimiento de un 3% respecto de 2013 y del 18% respecto de la media 2009-2013.

El origen de las importaciones intracomunitario es algo superior al extracomunitario en una proporción 54%-46%. Dentro de la UE predomina Francia y en el extracomunitario Marruecos, con calendarios de producción coincidentes con los españoles, Costa Rica, EEUU y los países de Mercosur con Argentina a la cabeza, cuyos calendarios de producción son complementarios.

Para España, las exportaciones resultan claves para el mantenimiento de los actuales niveles de producción, pues mientras **la demanda interna de frutas y hortalizas está estancada o incluso disminuye**, la demanda mundial crece, y la cuota de mercado de España en el exterior se mantiene.

El sector hortofrutícola ha de competir, por tanto, en un contexto de mercado interno y de la UE maduro, con escaso margen de crecimiento y con una **competencia creciente de países terceros** con mejores condiciones competitivas, al tener menores costes de producción, especialmente en mano de obra. Mención especial en este sentido hay que hacer a las **importaciones procedentes de Marruecos**, fundamentalmente de hortalizas, que compiten en el mercado europeo con nuestros productos.

Otro fenómeno detectado en los últimos años en la UE, que incide directamente en la competitividad de nuestras exportaciones, es el relativo a la **nacionalización del consumo**, que fomenta y prioriza el consumo de las frutas y hortalizas producidas en el propio país o en la propia región y los circuitos cortos, con argumentos medioambientales y de desarrollo rural.

Todo esto determina la necesidad y oportunidad de abordar la internacionalización. Para ello, se deben poner todos los esfuerzos con el fin de eliminar las barreras comerciales y fitosanitarias de terceros países, ya que éste es un importante factor de equilibrio para el sector. Hay que tener en cuenta los **acuerdos tanto a nivel multilateral como bilateral** que se están llevando a cabo por parte de la UE con nuestros socios comerciales, los cuales suponen una oportunidad de ampliación de los mercados existentes, aunque también hay que considerar las mejoras en las condiciones de acceso que la UE está concediendo a terceros países en lo que se refiere a los productos hortofrutícolas.

La “dependencia” de las exportaciones europeas hace que los sectores contemplen como línea prioritaria el mantenimiento y consolidación del mercado tradicional, mediante acciones coordinadas de promoción y mejora de la competitividad, y haciendo frente a las amenazas que van surgiendo. Pero por la misma razón, aunque no la única, se considera imprescindible la diversificación con la apertura de nuevos mercados. De hecho, sigue creciendo la diversificación de destinos de las exportaciones agroalimentarias, sobre todo en el comercio con Asia, que aumenta la cuota un 12,8% en el periodo 2011-14 (Japón y Corea del Sur, principalmente).

**Los países destino de las exportaciones españolas en expansión** son aquellos países con alto poder adquisitivo como EEUU, Japón y países que pueden ofrecer oportunidades para algunos cultivos como Brasil, Sudáfrica, Rusia, Canadá, y algunos países de Oriente Medio. Como elemento negativo para la exportación de frutas y hortalizas, señalar la distancia geográfica a grandes mercados potenciales para productos perecederos.

Destacar que, en cuanto a la **competitividad por sectores**, los productos con una mayor tasa de cobertura (relación entre las exportaciones e importaciones) son el tomate, el pepino, la fruta de hueso y los cítricos, que son aquellos productos en los que España está especializada y que tienen una ventaja comparativa, y por tanto es capaz de producir a un coste relativamente más bajo que el resto de países.

### **3.5. Aspectos relacionados con calidad diferenciada, innovación y tecnología, y seguridad alimentaria.**

Las **figuras de calidad diferenciada** son un elemento clave en un mercado cada vez más globalizado. Del total de las 176 DOP (Denominaciones de Origen Protegidas) y de IGP (Indicaciones Geográficas Protegida) existentes en España en el año 2013, 24 se correspondían con hortalizas y 21 con frutas, representando entre ambas un 26% del total.

Además, el acceso a determinados mercados requiere el cumplimiento de protocolos de producción, que ofrecen garantías de que se han respetado determinados atributos o características de un producto o de su método o sistema de producción. **En el sector hortofrutícola coexisten normas** pertenecientes tanto al ámbito público, como son las normas de comercialización de la normativa comunitaria y las obligaciones en trazabilidad y seguridad alimentaria, cuyo cumplimiento garantiza que los alimentos cumplen con los niveles establecidos de calidad y seguridad, como al privado.

Hay que señalar que la proliferación de normas privadas, muchas de ellas impuestas por el sector de la gran distribución, hace que el sector productor se encuentre ante una gran complejidad a la hora de organizar y gestionar sus producciones.

**Durante las últimas décadas, la agricultura española ha apostado por la modernización agraria y la inversión tecnológica**, pues la innovación en el sector agroalimentario permite incrementar la producción y el valor añadido de los alimentos. Además, competir en mercados exteriores, obliga a innovar para aumentar la competitividad.

No obstante, el sector agroalimentario presenta, en general, una **dependencia exterior en cuanto a tecnología**, además de materias primas e insumos, que a través de la innovación trata de reducirse.

En este sentido, hay que mencionar que España cuenta con empresas punteras en la investigación e innovación en lo que tiene que ver con el **desarrollo de variedades de**

**frutas y hortalizas**, por ejemplo de cítricos y de fresa, lo que ayuda al agricultor a escoger las variedades más adecuadas al clima y a los hábitos de los consumidores.

### 3.6 Aspectos medioambientales

Las repercusiones ambientales derivadas de los cultivos de frutas y hortalizas son muy diversas. La especialización y concentración de la producción agraria, ha traído como consecuencia un **incremento en las últimas décadas de la intensificación agraria**, que ha resultado particularmente significativa en el sector hortofrutícola; invernaderos y cultivos bajo plástico son los sistemas de cultivo más intensificados.

Los riesgos ambientales que conlleva la intensificación de los sistemas agrícolas, en general, y de frutas y hortalizas en particular, se identifican principalmente con el **aumento del consumo de insumos** como fertilizantes y plaguicidas y con la mayor producción de residuos plásticos e instalaciones de protección de cultivos. Otros riesgos significativos en esta cuestión son la **sobreutilización de recursos naturales, especialmente los hídricos** que pueden llevar asociada un deterioro de la calidad del agua y la falta de eficiencia en el uso de los recursos energéticos en el conjunto de la cadena, teniendo en cuenta que las frutas y hortalizas se encuentran entre las mercancías más transportadas en el mundo globalizado, lo que supone un incremento de emisiones.

No obstante, es necesario poner de manifiesto a su vez que, el cultivo de frutas y hortalizas más extensivo **influye positivamente en la protección de los suelos** (por ejemplo, mediante el uso de sistemas de rotación y abonos ecológicos), los paisajes (por ejemplo, muros de piedra, bancales) y la biodiversidad (setos, utilización de variedades locales en peligro de extinción), así como en la disminución del riesgo por inundaciones e incendios, mediante una correcta gestión y aplicación de prácticas agrarias respetuosas con el medioambiente.

Hay que reseñar igualmente el importante papel que tienen **las especies leñosas en la captación de CO<sub>2</sub> atmosférico**, y por lo tanto en su contribución a la mitigación de los efectos del cambio climático.

Dentro de las producciones sostenibles desde un punto de vista ambiental no hay que olvidar la importancia tanto de la producción ecológica, como de la producción integrada.

En cuanto a la evolución de la **producción ecológica** en España, ésta ha experimentado un importante auge situándonos, en estos momentos, como el primer Estado miembro de la UE en superficie dedicada a este sector y también dentro de los primeros puestos a nivel mundial. El dinamismo registrado dentro de este sector está motivado por el mayor valor añadido de los productos ecológicos y la excelente demanda exterior de la que gozan nuestros productos. En 2013, la producción ecológica de frutas y hortalizas, se situó en 445.941 t, de las cuales las frutas representan el 55% y las hortalizas el 45% restante. Sin embargo, ambas categorías tienen una evolución distinta, pues en 2014 la producción ecológica de hortalizas descendió un 8% respecto a 2010 y la de frutas se incrementó un 52%.

Por su parte, en cuanto a la **producción integrada**, la producción de frutas y hortalizas alcanzó en 2014 alrededor de 115.000 hectáreas, lo que supone un 14% del total a nivel nacional, de las cuales un 80% son de frutales y el restante 20% de hortalizas. Sin embargo, y pese a que el total de la superficie dedicada a producción integrada se ha visto incrementada en un 25% en el periodo 2010-2014, para las frutas y hortalizas ha disminuido en un 16%.

Además de la producción integrada y ecológica, hay que destacar los esfuerzos que viene realizando el sector hortofrutícola en mejoras medioambientales, en cuestiones claves como el uso eficiente del agua y la reducción de residuos. Las obligaciones en cuestiones medioambientales en el marco de los programas operativos de las organizaciones de productores contribuyen sin duda a esta mejora.

No obstante, cada vez son más las dificultades que encuentran las OPs para cumplir con estas obligaciones, por lo que una de las prioridades que se debe contemplar en materia de I+D+I es la búsqueda de nuevas soluciones que contribuyan a la **mejora sostenible de los sistemas de producción hortofrutícolas**.

#### **4. OBJETIVOS DE LA CONSULTA. CUESTIONES SOBRE LA ESTRATEGIA Y SUS OPCIONES**

Como ya se ha indicado en el apartado 1 de este documento de consulta pública sobre el contexto, para la elaboración de la Estrategia Nacional de programas operativos sostenibles del sector hortofrutícola se hace necesario contar con la participación activa del sector, tanto de los agricultores, como de las asociaciones agrarias, organizaciones de productores, otras administraciones, etc. que puedan contribuir con sus aportaciones, experiencia y conocimiento directo del sector a la elaboración de la estrategia.

Los objetivos de esta consulta pública son los de contrastar y debatir este documento para renovar la Estrategia Nacional de Programas Operativos sostenibles del sector hortofrutícola, todo ello sin prejuzgar el documento final de diagnóstico de la estrategia nacional y sin perjuicio de la normativa comunitaria existente al respecto.

Por todo ello, se invita a realizar contribuciones sobre los temas planteados anteriormente, así como proponer otros temas relacionados con el sector que podrían estar conectados con la problemática del sector y los desafíos presentes o futuros.

Para recoger las opiniones de los agricultores, organizaciones de productores, asociaciones, administraciones y otros agentes implicados del sector se plantean las siguientes cuestiones que pueden ayudar a centrar aspectos de esta estrategia:

## CUESTIONES

- ¿Cree que se han detectado correctamente los problemas y retos del sector?
- 1) Sobre las Organizaciones de Productores y Programas Operativos de frutas y hortalizas. Retos y problemas:**
- ¿Por qué cree que el grado de organización dentro del sector de las frutas y hortalizas se encuentra estancado?
  - ¿Qué cree que se podría hacer para incentivar que los agricultores se asocien en OPs e incrementar el grado de organización del sector?
  - ¿Considera que el actual tamaño de las OPs en España, en particular en volumen y en valor, permite alcanzar los objetivos que prevé la normativa? Si la respuesta es negativa, ¿qué medidas cree que se deberían poner en marcha para conseguir incrementar el tamaño?
  - ¿Considera que los programas operativos son un instrumento adecuado?
  - ¿Qué opinión tiene de las medidas o acciones incluidas dentro de la estrategia nacional? ¿Cuáles son las más adecuadas? ¿Cuáles son más ineficaces? ¿Por qué?
  - ¿Cree que es conveniente reducir la gama de medidas para centrarse en aquellas que sean más necesarias para el sector?, ¿cuáles serían estas medidas “centrales”? O por el contrario, ¿considera que se deben incluir nuevas medidas? ¿Cuáles?
- 2) Sobre otros retos y problemas: producción, comercialización y consumo, exportaciones e importaciones, tecnología, innovación, calidad, medio ambiente:**
- De entre los otros problemas y retos del sector, ¿hay alguno que no aparezca y considera que se debe de tener en cuenta? ¿Eliminaría o considera superado o muy secundario alguno de los planteados?
  - ¿Considera que las medidas de la estrategia nacional dan respuesta a estos retos del sector?

La consulta permanecerá abierta **hasta el 31 de julio de 2015**.

La información está disponible en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) en el siguiente enlace:

<http://www.magrama.gob.es/es/agricultura/temas/default.aspx>

Puede enviar sus contribuciones al cuestionario a la siguiente dirección de correo electrónico: [consultafyh@magrama.es](mailto:consultafyh@magrama.es)

## BIBLIOGRAFIA

- *Anuario de Estadística*. MAGRAMA.
- *Censo Agrario. 2009*. INE
- *Estrategia Nacional de los Programas Operativos Sostenibles*. MAGRAMA.
- *Estrategia para el apoyo a la producción ecológica*. Marzo 2014. MAGRAMA.
- *Estudio del sector de frutos cáscara*. Tragsa (mayo 2011).
- *Estudio prospectivo. El sector hortofrutícola en España, 2012*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- *Estudios de Costes y Rentas de las Explotaciones Agrícolas (ECREA)*. MAGRAMA. 2010-2013
- *Estudio sobre el empleo agrario y mano de obra inmigrante*. UPA y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- *Evaluación de la Estrategia Nacional de los Programas Operativos sostenibles a desarrollar por las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas*. Universidad Politécnica de Valencia. (2012).
- *Informe anual: el comercio exterior agroalimentario y pesquero 2014*. MAGRAMA.
- *Informe del consumo de alimentación 2014*. Panel de consumo alimentario (MAGRAMA).
- *Informe económico del sector de frutas y hortalizas en España*. Fruit Attraction 2014.
- *Informe nacional sobre el estado de la cuestión de la Biodiversidad en el medio agrario. Octubre 2007*. Ministerio de Medio Ambiente.
- *La Alimentación en España 2014* (MERCASA).
- *Líneas estratégicas para la internacionalización del sector agroalimentario*. MAGRAMA (Mayo 2013).
- *Freshfel (European fresh produce association)*. Junio 2015.
- *Panel de Hogares; Kantarworldpanel*. (año móvil Agosto 2013).
- *Phytoma España*, núm. 261 (Agosto-septiembre 2014).
- *Plan estatal de investigación científica, técnica y de innovación 2013-2016*.
- *¿Por qué España? España, plataforma de negocios internacionales. Invest in Spain*. ICEX (Ministerio de Economía y Competitividad).
- *Red Contable Agraria Nacional (RECAN)*.
- *Revisión del régimen de la UE para el sector de las frutas y hortalizas. Consulta pública sobre opciones políticas y su evaluación de impacto*. Comisión Europea (2012).
- *Vers de nouvelles règles pour le secteur européen des fruits et légumes (2015)*. Parlamento Europeo. PE.