

## **La reforma de la OCM de frutas y hortalizas: cuatro reformas en una sola propuesta**

La Comisión Europea acaba de aprobar su propuesta de reforma de la OCM de las frutas y hortalizas. El análisis de dicha propuesta no es sencillo porque en realidad se trata de cuatro reformas diferentes en una sola propuesta: una reforma de la OCM de las frutas y hortalizas frescas; una de las destinadas a la transformación; una reforma para los agricultores y una reforma para los ciudadanos. Nos proponemos ahora explicitar el contenido de cada una de estas iniciativas.

**TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE.** Jefe de la División Aceite de Oliva y Productos Hortofrutícolas, de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea

### **1. UNA REFORMA DE LA OCM DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS FRESCAS**

La reforma confirma el diagnóstico de la anterior reforma en 1996: existe un desequilibrio en el seno de la cadena agroalimentaria, entre una gran distribución cada vez más concentrada y una producción atomizada cada vez menos capaz de responder a las exigencias del mercado y con cada vez más dificultad para consolidar su posición en la cadena alimentaria.

La Comisión considera que la mejor manera de conseguir un mejor equilibrio no es el intervencionismo público sino favorecer unas relaciones comerciales más equilibradas y sostenibles. Ésta ha sido una de las conclusiones más unánimes de la consulta pública sobre la reforma que la Comisión lanzó en el 2006 y que ha recibido más de 130 contribuciones. Ya lo hemos dicho, este también era el objetivo de la reforma de 1996. Hay que reconocer que esta reforma ha tenido un éxito relativo.

Es un éxito porque hoy la principal (y creciente) partida de gasto presupuestario para apoyar al sector de las frutas y hortalizas europeo, es la ayuda a la inversión en calidad, trazabilidad, capacidad de comercialización y protección del medio ambiente. Estos son los fines de los programas operativos de las organizaciones de productores. Pero este éxito es únicamente relativo. La OCM sólo abarca a un tercio de la producción comunitaria con una cobertura muy desigual entre Estados miembros e incluso entre regiones en el seno del mismo Estado miembro.

¿A qué se debe este éxito relativo? Son varios los factores que limitan el desarrollo de las OP, entre ellos los factores culturales e históricos. Sin embargo, la consulta pública realizada ha permitido identificar dos factores claramente ligados a los textos jurídicos comunitarios y nacionales: por un lado, la reglamentación es demasiado complicada; por otro, no está adaptada a la gran diversidad de situaciones y problemáticas existentes en las distintas regiones de la Unión.

Afrontar estos obstáculos es el corazón mismo de la opción de reforma que se ha adoptado. Se trata de flexibilizar y simplificar para hacer las OPs más atractivas y útiles para los productores, por un lado, y de apoyar más las OPs en las regiones con poca organización por otro.

Además, el Tribunal de Cuentas Europeo ha emitido en 2006 un informe titulado "¿Cultivar logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos de los productores de frutas y hortalizas).

Este informe ([www.eca.europa.eu/audit\\_reports/special\\_reports/special\\_reports\\_agriculture\\_es.htm](http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_agriculture_es.htm)), globalmente positivo con respecto al funcionamiento de la OCM, ha concluido, entre otros, que:

- Los programas operativos, esto es las acciones realizadas por las OPS, no han sido satisfactoriamente evaluadas conforme a su real efectividad, y
- El objetivo de concentración de la oferta no ha sido suficientemente alcanzado.

Por esto, la reforma obliga los Estados miembros a definir una estrategia nacional para el sector que sirva de paraguas para los programas operativos de las distintas organizaciones de productores. Esta estrategia comprenderá un análisis de la situación, identificará los problemas y los objetivos a alcanzar y contendrá los indicadores pertinentes.

El enfoque es pues, como reclamaba el Tribunal de Cuentas, muy similar al existente actualmente para el desarrollo rural y permitirá, además, consolidar la coherencia entre ambos instrumentos.

La toma en consideración de las conclusiones del informe no se limitará al reglamento del Consejo. Cuando llegue la hora de redactar y negociar el reglamento de la Comisión, será el momento de transformar en textos jurídicos otras sugerencias del Tribunal de Cuentas.

## 2. UNA REFORMA DE LA OCM DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS DESTINADAS A LA TRANSFORMACIÓN

Algunas frutas y hortalizas destinadas a la transformación disfrutaban hoy de una ayuda comunitaria específica. Se trata, principalmente, de los tomates y los cítricos para industria, pero también de algunas partidas de melocotón y nectarinas, peras, uvas pasas, higos secos, y ciruelas pasas de Ente.

Estas ayudas, algunas de ellas de gran complejidad administrativa y exigencias de control, son ayudas a la producción características de la vieja PAC, de antes de las reformas del 2003. En términos internacionales están clasificadas como de "caja ámbar", es decir sometidas a toda la presión internacional posible para su desaparición a medio o largo plazo. Al estar ligadas a producciones específicas, limitan la capacidad del agricultor para escoger libremente sus cultivos en base al mercado, la agronomía o la climatología y, por lo tanto, están en clara contradicción con los vientos de reforma y libertad que felizmente soplan hoy desde Bruselas.

Por esto, nadie está realmente sorprendido por el contenido de la propuesta de la Comisión. Por un lado, los Estados miembros cuyos productores recibían ayudas a la transformación seguirán recibiendo idéntica cuantía. Por otro, los Estados miembros están autorizados a otorgar nuevos derechos de pago único, nuevas ayudas desacopladas a los productores, en base a criterios objetivos y no discriminatorios.

Esta propuesta va a tener, sin duda, consecuencias para un colectivo importante de productores y algunas industrias. De hecho, este punto ha sido uno de los más analizados tanto en las evaluaciones externas que se han hecho públicas antes de la reforma ([http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index2\\_fr.htm#rep1](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index2_fr.htm#rep1)) como del estudio de impacto que se publica al mismo tiempo que la propuesta. Dichas consecuencias, ¿serán positivas o negativas para el sector, la industria o el empleo? No cabe dar una respuesta en sentido único a dichas preguntas. Dependerá de muchos factores, entre ellos de los costes de producción locales, de las distancias entre los productores y las fábricas, de los productos transformados obtenidos (zumo pasteurizados o concentrado por ejemplo), de la capacidad empresarial y de adaptación de los agricultores y los industriales.

Pero los análisis existentes parecen converger hacia un impacto general más positivo que negativo, gracias a la mayor libertad dada a los agricultores, a la mayor flexibilidad y a la considerable reducción de la carga administrativa y de controles que la reforma genera.

## 3. UNA REFORMA PARA LOS AGRICULTORES

La regla actual, vigente únicamente en los Estados miembros que, como España, habían escogido el llamado "modelo histórico" para implementar la reforma, era la "prohibición" del cultivo de frutas y hortalizas en las tierras que se benefician del pago único. Esta "prohibición" nació para proteger a los cultivadores de frutas y hortalizas de una competencia desleal por parte de nuevos productores con derechos históricos. En realidad, ha sido una trampa que se ha cerrado sobre los que pretendían proteger.

En efecto, por un lado los productores de hortalizas han tenido dificultades para conseguir arrendar tierras al no poder utilizarse para activar derechos de pago único. El coste del arrendamiento se ha, a menudo, incrementado hasta compensar dicha diferencia. Además, han aparecido problemas de control de los cultivos de segunda cosecha autorizados en la reglamentación siempre que duren menos de 3 meses.

Por otro lado, esta "prohibición" ha empezado a ser obviada a través del proceso conocido como "triangulación", con la entrada en el sector de nuevos productores que movilizan nuevas tierras marginales para activar los derechos y dedican sus mejores tierras a las hortalizas a corto plazo, y las frutas a medio y largo plazo.

Ya lo hemos dicho, la fase de reforma de la PAC iniciada en 2003 con los principales cultivos y producciones continentales profundizada ya en el 2004 con producciones más mediterráneas como el tabaco, el algodón y el aceite de oliva y prolongada en el 2005 con la reforma del azúcar, está basada en el concepto de libertad y responsabilidad para los agricultores.

Libertad y responsabilidad son dos ejes esenciales de una agricultura competitiva y orientada hacia el mercado. El agricultor, el empresario agrario (es decir aquel que emprende en la agricultura) debe tener libertad para adoptar sus decisiones con las menores cortapisas posibles desde las administraciones. La reforma de las frutas y hortalizas representa un paso más en esta dirección. Como

decidió el Consejo a finales del 2006 con las superficies plantadas de olivar después del 1 de abril de 1998, las superficies cultivadas de frutas y hortalizas (y de patatas para consumo humano) serán elegibles en el régimen de pago único y, por lo tanto, podrán servir para activar derechos existentes. Además, el Estado miembro podrá, de nuevo sobre bases objetivas y no discriminatorias, distribuir nuevos derechos de pago único a los productores de frutas y hortalizas.

#### 4. UNA REFORMA PARA LOS CIUDADANOS

Se trata también de una propuesta de reforma para los ciudadanos. Entre los objetivos se encuentra tanto el aumentar el consumo de frutas y hortalizas como el favorecer unas producciones más favorables al medio ambiente. Estamos como promedio muy por debajo del nivel de consumo recomendado por la Organización Mundial de la Salud.

Para alcanzar este objetivo, algunas de las medidas propuestas son las siguientes:

- Un apoyo adicional para la protección del medio ambiente y la agricultura biológica.
- La extensión a nuevas tierras de la aplicación de la ecocondicionalidad.
- El mantenimiento de la excepción para las frutas y hortalizas para la financiación en la Organización Común de Mercado de la promoción del consumo.
- Un aumento en 6 millones de euros del presupuesto europeo previsto para la promoción de frutas y hortalizas.
- Un apoyo comunitario adicional (hasta el 60%) para los programas europeos de promoción del consumo entre los niños y jóvenes menores de 18 años.
- La obligatoriedad para las OPs de incluir una actividad de promoción del consumo de frutas y hortalizas entre los jóvenes.
- Un apoyo recrudescido a la distribución gratuita de frutas y hortalizas en las escuelas, los hospitales y para las capas sociales más desfavorecidas.

Nota: Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la Institución para la cual trabaja.