



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.1.2007  
SEC(2007) 75

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Hacia una reforma de las organizaciones comunes de mercado de las frutas y hortalizas  
frescas y transformadas**

**Resumen del análisis de las repercusiones**

{COM(2007) 17 final}  
{SEC(2007) 74}

## DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

### Hacia una reforma de las organizaciones comunes de mercado de las frutas y hortalizas frescas y transformadas

#### 1. DATOS Y CIFRAS: RAZONES QUE MOTIVAN LA REFORMA

##### 1.1. El sector y su entorno

De los 9,7 millones de explotaciones agrarias que existen en la Unión Europea (UE) de los Veinticinco, 1,4 millones se dedican a la producción de frutas y hortalizas. Este sector ocupa el 3 % de la superficie cultivada y genera el 17 % del valor de la producción agrícola de la UE.

El sector se enfrenta a la presión que ejercen sobre él unas cadenas de distribución fuertemente concentradas y a una competencia cada vez mayor por parte de productos de terceros países.

Debido al carácter perecedero de estos productos y a que tanto la producción como el consumo son muy sensibles a las condiciones climáticas, el sector padece crisis de manera periódica.

La producción de frutas y hortalizas ejerce un efecto en el medio ambiente debido a la cantidad de agua, energía (invernaderos), plaguicidas y fertilizantes que consume y a los residuos que genera.

Si se compara con la ingesta diaria recomendada (400 g), el consumo de frutas y hortalizas en la UE es bajo, especialmente en el caso de los niños. Existe, por lo tanto, un margen para que dicho consumo se incremente.

##### 1.2. Las organizaciones comunes de mercado (OCM) en el contexto de una política agrícola común (PAC) en evolución

El sector de las frutas y hortalizas recibe aproximadamente el 3,1 % del presupuesto de la política agrícola común (cerca de 1 500 millones de euros en 2005).

Desde 1996, las organizaciones de productores (OP) son el pilar en que se sustenta el sector, ya que constituyen un elemento clave en el agrupamiento de la oferta para reequilibrar la cadena de abastecimiento alimentario; en 2004 comercializaron cerca del 34 % de la producción total.

La UE concede ayudas a las OP que llevan a cabo programas operativos (PO), cuya financiación corre a cargo de la OP correspondiente y de la UE (con un límite del 4,1 % del valor de la producción comercializada por la OP) al 50 %. Las medidas incluyen la mejora de la calidad, actividades de comercialización, campañas de promoción y desarrollo de la producción ecológica o integrada y respetuosa del medio ambiente.

La OCM de productos transformados a base de frutas y hortalizas concede ayudas a los tomates, cítricos, peras, melocotones, higos secos, uvas pasas y ciruelas pasas transformados, que están incluidos en el compartimento ámbar de la OMC, aunque de tales ayudas se benefician exclusivamente los productores afiliados a las OP.

El Informe Especial nº 8/2006 del Tribunal de Cuentas Europeo «¿Cultivando logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos de los productores de frutas y hortalizas»<sup>1</sup> recomienda simplificar y dotar de mayor eficacia a las OP mediante una mejor selección y evaluación de sus objetivos y sugiere que las normas del régimen se ajusten a las establecidas para el desarrollo rural.

En la disociación de la ayuda a los agricultores introducida por la reforma de 2003 (régimen de pago único – RPU), las zonas dedicadas a la producción de frutas y hortalizas (así como las patatas, excepto las patatas para fécula) quedaron excluidas del sistema, con la salvedad de ciertos modelos de aplicación elegidos por algunos Estados miembros.

La otra ayuda disociada, es decir, el régimen de pago único por superficie (RPUS) que se aplica en ocho nuevos Estados miembros, contempla la concesión de los pagos a todas las superficies de cultivo de frutas y hortalizas.

Por consiguiente, la situación actual presenta grandes diferencias de un Estado miembro a otro.

## **2. OBJETIVOS DE LA REFORMA**

Los objetivos de la reforma son los siguientes:

- fortalecer la orientación de mercado y la competitividad del sector,
- reducir las fluctuaciones de la renta de los agricultores,
- contribuir a un mejor equilibrio de la cadena de comercialización de las frutas y hortalizas,
- tener en cuenta de forma más apropiada la diversidad del sector,
- reforzar la capacidad de los productores para gestionar las crisis,
- reducir la presión sobre el medio ambiente,
- fomentar un mayor consumo de frutas y hortalizas,
- garantizar la coherencia con la normativa de la OMC y con las políticas de desarrollo y buena vecindad,
- aumentar la previsibilidad y el control del gasto público,
- simplificar la gestión y mejorar el control.

---

<sup>1</sup> Informe Especial nº 8/2006 del Tribunal de Cuentas Europeo «¿Cultivando logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos de los productores de frutas y hortalizas», adoptado por el Tribunal el 28 de junio de 2006.

### 3. ESCENARIOS Y OPCIONES DE REFERENCIA

El objetivo de la reforma es simplificar y ajustar en la mayor medida posible la organización común de mercados de las frutas y hortalizas a las disposiciones de la PAC reformada. En particular, la reforma propuesta suprime todas las ayudas asociadas a los productos, integra las frutas y hortalizas en el RPU (incluidas las normas sobre condicionalidad), respeta nuestros compromisos internacionales y refuerza la previsibilidad presupuestaria. Los siguientes elementos deben formar parte de todas las opciones de reforma:

- libertad de ejercer la actividad agraria que se deriva de la disociación y de la condicionalidad que lleva aparejada;
- asignación por parte de los Estados miembros de derechos de ayuda dentro del RPU a los productores de frutas y hortalizas con arreglo a criterios objetivos y no discriminatorios;
- supresión de las ayudas por transformación y la transferencia de los importes que ello permita ahorrar a las dotaciones nacionales para el pago único;
- medidas para aumentar el consumo de frutas y hortalizas, especialmente entre los niños y adolescentes;
- supresión de las retiradas comunitarias y de las restituciones por exportación.

Se han evaluado dos opciones de reforma que se sustentan en este núcleo común.

1. La primera opción, la **transferencia**, supone el desmantelamiento casi total de las organizaciones comunes de mercado y la transferencia de la contribución de la UE para las OP al segundo pilar y a las dotaciones nacionales de los RPU o a dotaciones nacionales separadas. Con respecto a los demás sectores, la ayuda a la modernización y la organización del sector se concedería mediante la política de desarrollo rural. Las OP se ocuparían exclusivamente de las retiradas.

2. La segunda opción, denominada **OP+**, está encaminada a lograr unas OP más eficientes y atractivas, en consonancia con el objetivo de la reforma de conseguir un sector más competitivo. El marco jurídico se simplificaría y flexibilizaría y se ampliaría su ámbito de competencia, con nuevas medidas para la gestión de crisis, mayor financiación de la UE en los nuevos Estados miembros y regiones con escasa agrupación de la oferta, un 20 %, como mínimo, de los fondos operativos dedicado a medidas medioambientales, potenciación del seguimiento y eficiencia de las OP, y posibilidad de elaboración de estrategias nacionales por parte de los Estados miembros. Algunos cambios son el resultado de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas Europeo en su Informe Especial «¿Cultivando logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos de los productores de frutas y hortalizas».

Además de estas opciones, se examinó la opción consistente en mantener la situación actual.

#### 4. REPERCUSIONES DE LA REFORMA

La evaluación de las repercusiones supuso además efectuar una consulta entre amplios sectores de la población. La mayoría de las organizaciones que respondieron son partidarias del mantenimiento de las ayudas a las OP. Asimismo, se considera imprescindible lograr una mayor promoción del consumo de frutas y hortalizas. Con respecto a la disociación, las opiniones difieren dependiendo del producto de que se trate. Algunos de los participantes consideran que es la respuesta adecuada a los problemas de gestión y las diferencias de trato que existen actualmente.

Se ha limitado la cuantificación de las repercusiones de las diferentes opciones de reforma debido a la gran diversidad del sector, a la existencia de unos datos incompletos o no comparables y a la falta de instrumentos de modelización que puedan representar las modificaciones previstas. En estas circunstancias, el análisis de las repercusiones ha tenido que ceñirse fundamentalmente al ámbito cualitativo, teniendo presentes los objetivos políticos y económicos de la reforma.

Con respecto a la opción de la *transferencia*, se señalaron varias dificultades: la inclusión de nuevas operaciones en esta fase de la programación del desarrollo rural, la cofinanciación nacional obligatoria y la desigual distribución de la ayuda en la actualidad (reflejo de la irregular agrupación de la oferta a través de las OP) entre los Estados miembros, que se perpetuarían. En consecuencia, se descartó esta opción.

La opción elegida es la reforma *OP+*, que debería ayudar a conseguir los objetivos fijados. A continuación se describen las repercusiones de la reforma propuesta.

##### 4.1. Repercusiones económicas

**1. Zonas cultivadas:** la tierra dedicada al cultivo de frutas y hortalizas (y patatas de mesa) podrá optar al régimen de pago único, como sucede en el RPUS, con lo que los nuevos productores de frutas y hortalizas deberían poder desarrollar sus actividades.

La disociación de la ayuda para las frutas y hortalizas destinadas a la transformación permitirá adaptar la producción a las realidades del mercado, lo que posibilitará la conversión a otros cultivos. Asimismo, permitirá que los agricultores no afiliados a OP desarrollen esta producción.

**2. Suministro de materias primas para la industria de transformación:** el régimen de ayuda vigente no garantiza la estabilidad del abastecimiento de tomates. Del análisis realizado basándose en los datos de la RICA no se deduce que la disociación vaya a impulsar a los productores a abandonar en masa el sector de la transformación de los tomates. Las evaluaciones señalan asimismo que hacer extensiva la disociación a los tomates destinados a la industria de transformación ayudaría a establecer de nuevo una situación comparable entre los distintos cultivos de frutas y hortalizas. En el caso de otros productos destinados a la transformación, no parece que con la disociación se corra el peligro de que el abastecimiento de la industria de transformación se reduzca de manera significativa.

**3. Precios pagados a los productores y renta de éstos:** en caso de que la función de las OP cobrase más importancia se lograría un mejor equilibrio entre los diferentes agentes del sector y una distribución más equilibrada del valor añadido. Las repercusiones en las salidas de mercado para los productos comunitarios y en los precios pagados a los productores deberían ser positivas, sin aumentos en los precios pagados por el consumidor.

Una gestión descentralizada de las crisis por parte de las organizaciones de productores debería contribuir a ese resultado, especialmente por la posibilidad de precisar las medidas.

Otros elementos que desempeñarán un papel positivo son el previsible descenso del coste de los factores de producción y la mejora generalizada de la productividad, gracias a la libertad de elección con que contarán los productores.

Las ayudas del compartimento ámbar no son sostenibles a largo plazo. La disociación contribuirá a garantizar una mayor estabilidad a las rentas de los productores.

**4. Competitividad:** fomentar la afiliación a las OP aumentando la financiación comunitaria en los nuevos Estados miembros y en las regiones con escaso nivel organizativo debería traducirse en unas OP más atractivas, con el consiguiente incremento de la agrupación de la oferta, en especial de productos frescos. Se lograría así que estos productos fuesen más competitivos y que los productores se fortaleciesen frente a las cadenas de comercios de venta al por menor y de gran distribución.

Con la supresión de los controles de los pagos de las ayudas a la transformación se deberían reducir los costes de gestión, con lo que mejoraría la competitividad del sector.

La eliminación de las restituciones por exportación no debería influir mucho en las exportaciones comunitarias.

**5. Consumo:** la propuesta de aumentar la aportación financiera de la UE para campañas de promoción encaminadas a incrementar el consumo de frutas y hortalizas por parte de los niños y los jóvenes debería contribuir a una dieta mejor y más equilibrada y a unos hábitos alimentarios más sanos.

El desarrollo de las organizaciones de productores debería traducirse en una mejor calidad de los productos del sector.

**6. Previsibilidad presupuestaria:** con la transferencia de los importes para las frutas y hortalizas transformadas a las dotaciones para el pago único se pone fin a la actual incertidumbre presupuestaria sobre las ayudas comunitarias para las frutas y hortalizas, ya que ello atañe aproximadamente a la mitad del gasto. La experiencia de los últimos años ha demostrado que el gasto de las OP crece por término medio unos 50 millones de euros anuales. Las reformas de 2000 y 2003 contribuyeron a mejorar el atractivo de las OP y, como consecuencia, a mantener esta tendencia. El objetivo de la reforma es seguir mejorando el atractivo de las OP. El desarrollo de nuevas OP es gradual, de ahí que no se prevea una explosión considerable del gasto, sino una continuidad de la tendencia actual. El fomento de las OP que se propone exige evidentemente aumentar un poco la financiación, en comparación con la situación actual. Ahora bien, este incremento será limitado, ya que la normativa básica no se

modificará (el porcentaje de la financiación comunitaria para los programas operativos de las OP está limitado al 50 % o al 60 %, dependiendo de las condiciones particulares, y no puede ser superior al 4,1 % del valor de la producción comercializada). La hipótesis planteada es que las repercusiones presupuestarias globales se verán contrarrestadas en gran medida como consecuencia de la supresión de las restituciones por exportación y las retiradas del mercado.

#### **4.2. Repercusiones regionales**

Los efectos de la disociación son muy distintos no sólo de un producto a otro y de un productor a otro, sino también de una región a otra. Dentro de una misma región, hay diferencias entre los precios que paga la industria a los productores. Por lo tanto, es difícil extraer conclusiones definitivas. Hay que recordar que la mayoría de las regiones en las que se ubica la industria de transformación son regiones de convergencia.

Dejando aparte las repercusiones derivadas de las modificaciones legislativas propuestas, la creciente concentración de compradores y minoristas, el estancamiento del consumo, el aumento de las importaciones, las dificultades experimentadas en los mercados de exportación y el reforzamiento de la posición de determinados productores en el mercado ya han dejado sentir sus efectos en la estructura de producción.

La mayor agrupación de la oferta en los nuevos Estados miembros y en algunas otras regiones debería ayudar a mantener la producción en esas zonas, al lograrse una producción de frutas y hortalizas más sostenible.

#### **4.3. Repercusiones sociales**

La disociación garantizará parcialmente los ingresos de los productores de frutas y hortalizas que se acojan al RPU. De este modo, contribuirá a la estabilidad social de las regiones interesadas al permitir que se mantenga el nivel de todo tipo de actividades del sector, con los consiguientes efectos en el empleo.

La disociación de la ayuda a los productores de frutas y hortalizas debería traducirse en unos métodos de producción menos intensivos y en una producción más sostenible basada en las señales procedentes del mercado, principalmente en el caso de las frutas y hortalizas destinadas a la transformación. Aunque en conjunto es difícil evaluar los efectos netos sobre el empleo, se cree que, globalmente, pueden ser positivos si, como resultado de la reforma, se cuenta con un sector más competitivo.

El mantenimiento íntegro de la financiación comunitaria destinada a sufragar las retiradas de frutas y hortalizas con vistas a su entrega gratuita a las personas más necesitadas de la UE es una medida que tiene claramente unas repercusiones sociales positivas.

#### **4.4. Repercusiones medioambientales**

La aplicación obligatoria de las normas de condicionalidad a todos los productores de frutas y hortalizas que reciban ayudas en virtud del régimen de pago único, la propuesta de dedicar a medidas ambientales al menos el 20 % del gasto de cada PO y el aumento al 60 % de la cofinanciación comunitaria de los fondos operativos para la producción ecológica realizada en el marco de los PO, repercutirán positivamente en el medio ambiente.

La propuesta de que los Estados miembros elaboren una estrategia nacional para los PO, centrada en una mejor programación del gasto con el fin de mejorar la eficacia del régimen, repercutirá positivamente en las medidas medioambientales que integren esa estrategia nacional.

El desarrollo de las organizaciones de productores y la mejora de la situación financiera de estos debería traducirse en un mayor esfuerzo inversor, beneficioso para el medio ambiente, y en una mejora de la calidad.

En general se espera que el sector de las frutas y hortalizas contribuirá más a la protección y conservación del medio ambiente y que los efectos de las actuaciones realizadas se medirán y evaluarán mejor.

#### **4.5. Simplificación**

Gracias a la supresión de las ayudas a la transformación y las restituciones por exportación se consigue simplificar las gestiones administrativas.

Con el fin de mejorar el atractivo de las organizaciones de productores, la reforma aboga por la simplificación y una mayor flexibilidad.

La creación de estrategias nacionales debería representar una verdadera simplificación para los productores organizados.

La Comisión se ha comprometido de manera decidida a simplificar las normas de comercialización. No obstante, son necesarias normas comunes para garantizar el correcto funcionamiento del mercado único y el cumplimiento de los compromisos internacionales de la UE. La Comisión estudia la forma más idónea de mantener este rumbo sin perder de vista todos estos elementos.

La simplificación facilita la ejecución de las medidas y un seguimiento apropiado.

### **5. RESUMEN DE LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES**

La opción elegida es una combinación de mejoras y de simplificación con la que el sector debería lograr una mayor orientación de mercado. Con ello se contribuirá a lograr un mejor equilibrio entre las fuerzas del mercado, a facilitar la formación de precios y, en última instancia, a aumentar la renta de los productores. Gracias a los nuevos instrumentos de gestión de crisis, la reforma propuesta ayudará a reducir las fluctuaciones de las rentas de los agricultores. Asimismo, se logrará una mayor coherencia en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la OMC y de los compromisos internacionales contraídos por la UE. Los productores de frutas y hortalizas que deseen recibir ayudas de la UE estarán obligados a proteger el medio ambiente debido a las normas de condicionalidad y al gasto mínimo del 20 % en

medidas medioambientales previsto en los programas operativos. Además, se hará especial hincapié en fomentar el consumo de frutas y hortalizas entre los jóvenes. La reforma ofrece en gran medida una mayor previsibilidad presupuestaria gracias a la disociación de la ayuda actual para las frutas y hortalizas transformadas y a la inclusión de los importes correspondientes en las dotaciones para el pago único. Por último, a lo largo de todo el proceso de redacción se han perseguido dos objetivos — simplificación y mayor claridad— con el fin de contribuir a unas normas más legibles y concisas y de más fácil aplicación.

La única desventaja que ve el sector de la transformación en la reforma propuesta es la posible carencia de materias primas que puede entrañar la disociación de la ayuda. Las evaluaciones y análisis realizados no confirman esta hipótesis.

## **6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

La evaluación de las organizaciones de productores prevista para 2009 con motivo de las evaluaciones periódicas de la PAC brindará la oportunidad de reexaminar la ayuda pública específica para la agrupación de la oferta en el mercado de las frutas y hortalizas. La Comisión presentará asimismo un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2013, sobre la aplicación de la normativa referente a las organizaciones de productores, los fondos operativos y los programas operativos.

## **7. CONCLUSIONES**

El análisis de las repercusiones concluye que la opción «OP+» es la que ofrece más ventajas pues prevé:

- la inclusión de los productores de frutas y hortalizas (y patatas de mesa) y de las superficies dedicadas a ellas en el RPU,
- el mantenimiento de las OP y la mejora de su atractivo.

Deberían cumplirse los objetivos principales siguientes:

- mayor competitividad,
- agrupación de la oferta,
- estabilidad de la renta de los agricultores,
- gestión de crisis,
- aumento del consumo,
- protección del medio ambiente,
- mayor coherencia con las normas de la OMC,
- previsibilidad presupuestaria,
- simplificación.