

OCM de frutas y hortalizas

El sector representa el 30% de la producción final agraria nacional

Los autores hacen un análisis sobre la nueva OCM hortofrutícola y detectan cómo la Unión Europea limita al máximo el gasto público en un sector de gran importancia para España.

● **RAUL COMPES, SARA RIBELLES.** Universidad Politécnica de Valencia

En julio de 1996 fue aprobada de forma unánime por el Consejo de Ministros de la Unión Europea la nueva Organización Común de Mercado de Frutas y Hortalizas en sustitución de la anterior cuya existencia se inició con el Reglamento 1035 en 1972. Concluía de este modo un proceso de casi dos años de duración que se había iniciado formalmente con la elaboración por parte de la Comisión de una propuesta de reforma que fue sufriendo paulatinas modificaciones al no satisfacer los intereses de los principales países productores de Europa. La nueva organización entrará en vigor el 1 de enero de 1997 y se ha previsto un período transitorio uniforme de 5 años para la implantación total de sus medidas.

Si bien la nueva OCM tiene aspectos positivos puntuales para España, es peor de lo que en teoría se podría exigir si la política, incluida la agraria, se rigiese por los más estrictos criterios de justicia y legitimidad. Pero la política es el arte de lo posible, y es más posible que con el equilibrio político existente las reformas agrarias satisfagan los intereses de la agricultura continental que los de la agricultura mediterránea, y así lo viene demostrando reiteradamente la Comisión con sus propuestas y el Consejo con sus decisiones.

En esta ocasión, la opinión pública española ha comprendido la trascendencia de la reforma de un sector que representa entorno al 30% de la Producción Final Agraria y que en 1994 aportó un saldo neto de 568.600 millones de pesetas a la balanza comercial española. Su travesía ha sido seguida con interés y ha movilizado a todos los grupos políticos y sociales implicados.

La nueva regulación supone una reducción de la protección al sector, pero a cambio introduce los incentivos necesarios para acometer y proseguir los esfuerzos de reestructuración y modernización, y

para ello crea los fondos operativos, el aspecto más novedoso de la reforma.

La creación de los fondos operativos

Los fondos operativos serán constituidos por las Organizaciones de Productores (OP) y se nutrirán a partes iguales de las aportaciones realizadas por los socios y el FEOGA, de forma que a cada ECU privado seguirá uno público proveniente íntegramente del presupuesto comunitario. En concreto, la aportación del FEOGA será igual que la aportada por los socios y gastada realmente en los objetivos previstos para cada ejercicio. Este aspecto de la reforma cabe considerarse como uno de los éxitos de los países que, como España, consideraron inaceptable la propuesta inicial de la Comisión que contemplaba una

aportación nacional en la financiación de los fondos operativos.

Sin embargo, el Consejo, lejos de considerar que la corresponsabilidad en el gasto (que este sistema de financiación del fondo supone) será un freno para el crecimiento desmedido del gasto, ha introducido límites a la aportación comunitaria a los fondos. En primer lugar, la cuantía del fondo no puede sobrepasar un determinado porcentaje sobre el valor de la producción comercializada por cada Organización de Productores. En segundo lugar, la aportación comunitaria consistente en el 50% del fondo sólo se producirá si el total de las ayudas del FEOGA por este concepto no supera un porcentaje dado de la cifra global de negocios de las Organizaciones de Productores comunitarias (**cuadro I**).

Las cantidades aportadas al Fondo podrán destinarse por parte de las OP a dos grandes objetivos: incrementar directamente las rentas de sus socios y emprender planes o programas de mejora orientados a mejorar la competitividad de sus productos. El incremento de la renta podrá hacerse complementando los pagos del FEOGA en concepto de retirada o esta-

CUADRO I. LIMITACIONES A LOS FONDOS Y A LAS APORTACIONES FINANCIERAS DEL FEOGA

	Volumen máximo FO con respecto del valor de la producción comercializada	Límite de la aportación financiera comunitaria	Ayudas del FEOGA al sector respecto de la cifra de negocios de las OP que no debe ser superado
1-I-1997 al 31-XII-1998	8%	4%	2%
A partir del 1-I-1999	9%	4,5%	2,5%

CUADRO II. CANTIDADES QUE HAN SIDO OBJETO DE INTERVENCIÓN Y PRINCIPALES PAÍSES IMPLICADOS

Productos	Producto retirado 94/95 (miles de kilos)	% retirado respecto de la prod.	Primer país que más retira	% retirado	Segundo país que más retira	% retirado
Manzanas	628.729	6,85	Francia	17,0	Grecia	30,0
Péras	91.247	3,4	España	8	Francia	6
Melocotones	799.262	22,7	Grecia	66	Italia	6
Nectarinas	191.253	21,4	Grecia	78	Italia	8
Uvas de mesa	20.212	1,2	España	5	Francia	1
Albaricoques	54.932	8,8	Grecia	17	Grecia	20
Naranjas	220.659	7,8	Grecia	11	España	2
Mandarinas	4.497	2,5	Grecia	6	Italia	0,5
Limonas	6.476	1	España	1	Grecia	0,1
Clementinas	40.647	3,4	España	3	Francia	7
Satsumas	589	0,1	España	0,1	-	0,1
Coliflores	194.319	13,5	Francia	28	Italia	4
Tomates	50.220	0,47	Italia	28	España	3
Berenjenas	381	0,1	España	0,1	Francia	0,3

bleciendo un sistema de pagos a aquellos productos retirados por las organizaciones de productores que no reciben ningún apoyo de Bruselas. La mejora de la competitividad se gestiona mediante la elaboración de un programa operativo plurianual (mínimo 3 años y máximo 5) que debe ser aprobado por la administración correspondiente del Estado miembro teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad decididos en su momento por la Comisión. Estos programas operativos deberán incidir claramente en la mejora de calidad de los productos, la utilización de medidas que no perjudiquen el medio ambiente y el aseguramiento del cumplimiento de las normas fitosanitarias y sobre contenido máximo de residuos.

El objetivo de la Comisión en este punto consiste en ir potenciando paulatinamente la función de mejora de la competitividad, por lo que las cantidades de los fondos operativos que podrán destinarse a incrementar las rentas de los agricultores irán disminuyendo a lo largo del período transitorio, y serán como máximo el 60% en el primer año, 55% en el segundo, 50% en el tercero, 45% en el cuarto, 40% en el quinto y 30% a partir del sexto.

La potenciación de las Organizaciones de Productores y la reestructuración del sector

Las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas ocupan un papel central en la nueva OCM. A ellas se les asignan las funciones de concentrar la oferta, actuar como instrumento de regulación del mercado e impulsar las medidas de mejora de la competitividad.

La función de concentrar la oferta sólo puede realizarse cuando se agrupa un volumen considerable de producción y se comercializa en común un porcentaje elevado de la misma. Es por ello por lo que la nueva OCM establece criterios de máximos de socios y producción que deben ser aplicados con realismo y adecuación a las particularidades nacionales por parte del Comité de Gestión. En cuanto a la comercialización, se autoriza que los socios puedan vender directamente a los consumidores un 25% de su producción si se trata de OP universales –trabajan con varias frutas y hortalizas– y hasta un 20% de su producción para las especializadas. A este respecto la Comisión señala en una declaración que «el respeto de las normas comunes de calidad es recomendable pero no obligatoria en este tipo de ventas».

Para hacerlas más operativas, se esta-



La reforma fija una relación de 16 frutas y hortalizas con derecho a la Indemnización Comunitaria de Retirada.

blecen seis grupos de organizaciones de productores, además de las universales, atendiendo a la especialización de su producción: éstas serán de frutas, de hortalizas, de cítricos, de frutos de cáscara, de champiñones, y de productos destinados a la transformación.

Dado que en España y Portugal el desarrollo de las OP es menor que en otros países europeos (a finales de 1995 existían en España 417 OPFH reconocidas, de las cuales 164 estaban en la Comunidad Valenciana), la nueva OCM prevé que, mediante solicitud razonada, estos Estados pueden ser autorizados a abonar al fondo operativo de las OP una ayuda financiera nacional por un importe máximo igual al 50% de las contribuciones financieras de los socios; y cuando los Estados miembros tengan especiales desventajas estructurales (cuando, por ejemplo, las OP comercializan menos del 15% de la producción de frutas y hortalizas y éstas representan al menos el 15% de la producción agrícola) esta ayuda podrá reembolsarse, a petición del Estado miembro, por su Marco Comunitario de Apoyo.

La reducción de las medidas de intervención en el mercado

La nueva OCM de frutas y hortalizas pretende reducir los incentivos para producir frutas y hortalizas con destino a la retirada, de forma que tiendan a desaparecer ciertos excedentes cuasi estructurales. En 1994, se destinaron 1.340,1 millones de ECUs del FEOGA Garantía al

pago de medidas de intervención de frutas y hortalizas frescas y transformadas (**cuadro II**), lo que supuso el 86% de los recursos destinados por el FEOGA Garantía a todo el sector, y esto es considerado inaceptable por la Comisión, aunque el mismo año las ayudas por hectárea destinadas a los cultivos herbáceos supusieron el 83,4% del gasto total en el sector.

En cualquier caso, es deseable orientar la producción hacia el mercado y no a la intervención, evitando algunas situaciones insostenibles como el hecho de que Grecia retire el 66% y el 78%, respectivamente, de los melocotones y nectarinas que produce. A continuación relacionamos las frutas y hortalizas que pueden acogerse a la ICR con financiación íntegramente comunitaria:

- Coliflores.
- Tomates.
- Berenjenas.
- Albaricoques.
- Melocotones.
- Nectarinas.
- Limones.
- Peras.
- Uvas de mesa.
- Manzanas.
- Satsumas.
- Mandarinas.
- Clementinas.
- Naranjas.
- Melones.
- Sandías.

Para reducir el atractivo de las retiradas, la nueva OCM suprime el régimen de precios y mecanismos de intervención

existentes anteriormente y lo sustituye por un sistema más sencillo según el cual un conjunto de 16 frutas y hortalizas podrán ser no comercializadas por los productores, obteniendo por ellas una cantidad proveniente íntegramente del FEOGA y denominada Indemnización Comunitaria de Retirada (ICR).

Para el resto de frutas y hortalizas frescas, la retirada también es posible, pero entonces la financiación de la medida deberá correr a cargo del presupuesto de los fondos operativos. Del mismo modo, los agricultores no asociados a una OP también podrán beneficiarse del nuevo régimen de retiradas, aunque deberán hacerlo a través de una OP, percibiendo por ello una ICR un 10% menor, con un descuento adicional correspondiente a los gastos globales de retirada de la OP.

El objetivo de la nueva indemnización no es el de compensar o mantener las rentas de los agricultores sino cubrir una parte de los costes de producción, de forma que para el productor, una vez llegado el momento de la recolección, sea más rentable recoger el producto que dejarlo en el campo, evitando así el impacto medioambiental negativo de esta medida.

En términos cuantitativos, lo que la ICR supone con respecto al sistema anterior de precios base, de compra y retirada, es una reducción, aplicada a lo largo de un período transitorio, de las cantidades percibidas por los agricultores. Con carácter general, esta reducción será del 40%, excepto para manzanas y peras que será del 30%. Para los cítricos la ICR final será de 14 ECU/100 kg. para naranjas y

► Con los fondos operativos se pretende aumentar la competitividad del sector

13 Ecu/100 kg, para limones y pequeños cítricos. Para melones y sandías, que con la nueva OCM gozan de un régimen de intervención que antes no tenían, la ICR será de 4 ECU/100 kg (cuadro III).

Las OP podrán fijar libremente los períodos de intervención. Las cantidades retiradas estarán sometidas a unos límites físicos que, con carácter general, se fijan en el 10% de la cantidad comercializada para cada producto por los socios de la OP al final del período transitorio. Esto supone unos porcentajes máximos de retirada del 50% para el primer año, del 45% para el segundo, del 40% para el tercero, del 30% en el cuarto, del 20% en el quinto y del 20% a partir del sexto. En el caso de los cítricos, estos porcentajes serán del 35%, 25%, 20%, 15% y 10% respectivamente.

La Organización Común de productos transformados

Las frutas y hortalizas transformadas no

han escapado a la reforma. Los cambios para estos productos no afectan a los principios básicos de intervención ni suponen ninguna innovación comparable a los fondos operativos para frutas y hortalizas frescas. Quizás sea destacable señalar que se condiciona la percepción de las ayudas a la transformación a la contratación de la materia prima a través de organizaciones de productores, para lo cual se establece un período transitorio. Se mantiene el régimen de ayudas a los transformados de tomate, melocotón y pera Williams en almíbar, higos secos, pasas y ciruelas pasificadas. Se mantienen también los umbrales de garantía para melocotones en almíbar o en jugo natural de fruta y para peras Williams y Rocha con la misma forma de conservación, aunque las ayudas se reducirán cuando la media de las cantidades producidas durante las tres campañas anteriores a la que se fija la ayuda supere el umbral. Con el mismo espíritu continuista se mantiene el régimen de ayudas por hectárea para la uva destinada a la producción de pasas de las variedades Sultaninas y Moscatel y de pasas de Corinto para una superficie máxima con penalización en caso de sobrepasarla. Se mantiene también el régimen de compras de Sultaninas, pasas de Corinto e higos secos, con la fijación de cantidades máximas para los dos primeros productos. Se introducen cambios en el sistema de cálculo de las cuotas de transformación del régimen de tomate de conserva, lo que puede suponer un incremento de la cuota. Se incluyen apoyos al espárrago en conserva.

La nueva OCM contempla la posibili-

CUADRO III. CALENDARIO DE APLICACION DE LAS INDEMNIZACIONES COMUNITARIAS DE RETIRADA (ICR)

Productos	Esquema de implantación de las ICR durante el período transitorio Ecu/100 kg						
	Precios de retirada medios 94/95 Ecu/100 kg (1)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Frutas y hortalizas							
Berenjena	6,61	5,29	5,02	4,78	4,49	4,23	3,97
Coliflor	11,58	9,34	8,88	8,41	7,94	7,48	7,01
Tomate	8,05	6,44	6,12	5,80	5,47	5,15	4,83
Abaricoque	23,36	18,69	17,75	16,82	15,88	14,95	14,02
Melocotón	18,31	14,65	13,92	13,18	12,45	11,72	10,99
Nectarina	21,74	17,39	16,52	15,65	14,78	13,91	13,04
Manzana	12,58	10,69	10,32	9,94	9,56	9,18	8,81
Pera	11,98	10,18	9,82	9,46	9,10	8,75	8,39
Uva de mesa	13,36	10,69	10,15	9,62	9,08	8,55	8,02
Cítricos							
Naranja	14,33	14,33	14,26	14,20	14,13	14,07	14,00
Mandarina	16,15	16,15	15,52	14,89	14,26	13,63	13,00
Clementina	12,74	12,74	12,79	12,84	12,90	12,95	13,00
Satsuma	10,49	10,49	10,99	11,49	12,00	12,50	13,00
Limón	13,37	13,37	13,30	13,22	13,15	13,07	13,00
Nuevos productos							
Melón	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Sandía	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00

[1] Se trata de los precios medios pagados por el FEOGA por la totalidad de los productos retirados y que dentro de una misma especie son variables en función de la variedad y grado de preparación del producto (desde mezcla de calibres a granel a envasado y clasificado de la categoría Extra). Fuente: La Reforma de la OCM de Frutas y Hortalizas. *El Boletín*, número 36, 1996

dad de aplicar medidas especiales para productos transformados de importancia local o regional, socioeconómica o ecológica que estén afectados por la competencia internacional y para los que la aplicación de los mecanismos generales de la reglamentación sean insuficientes (el régimen de ayudas a los productores de cítricos destinados a la industria no fue aprobado por el Consejo al faltar el dictamen del Parlamento, por lo que no se analiza aquí su contenido).

Otras medidas

La nueva OCM incorpora también disposiciones correspondientes a normalización, régimen de intercambios con países terceros, organizaciones interprofesionales, régimen de controles y régimen específico para ciertos productos.

En cuanto a normalización, se adopta el régimen CEE/ONU de normas de calidad y se establece, como principio general sujetos a algunas excepciones, el carácter obligatorio de la conformidad con dichas normas de los productos comercializados en el mercado interior, sean de origen comunitario o importados. Se define un sistema común de controles y sanciones y se establecen las condiciones para reconocer las conformidades en origen emitidas por servicios de control de países terceros autorizados. En cuanto al régimen de intercambios, se establece un sistema para comprobar el precio de entrada de los productos importados en fresco destinados a la industria europea de transformación y se desarrollan modalidades de aplicación de la salvaguardia especial, como refuerzo al sistema de precios de entrada y de certificados de importación para tomates, pepinos, cítricos, manzanas y peras.

En cuanto a las Organizaciones Interprofesionales, que en España están reguladas por la ley de 1994, se establece un mecanismo de reconocimiento comunitario y un sistema de aprobación y control de los acuerdos, por parte de la Comisión. Para asegurar el cumplimiento de la nueva normativa se establece un régimen de controles nacionales primarios y, adicionalmente, un cuerpo de inspección comunitario. Productos sensibles a ciertas comunidades autónomas como es el caso de la avellana para Cataluña, recibirán una ayuda específica, adicional a la contemplada para los frutos secos de cáscara, financiada íntegramente por el FEOGA. Finalmente, se prevé que para productos de importancia local o regional que no estén suficientemente protegidos de las importaciones por la regulación existente podrán adoptarse



La reforma incide en orientar la producción hacia el mercado y no a la intervención.

medidas específicas financiadas íntegramente por el FEOGA Garantía.

Conclusiones

Lo primero que llama la atención al analizar la nueva OCM de frutas y hortalizas no son tanto las medidas en sí que contempla (algunas de ellas incluso pueden ser deseables analizadas aisladamente o en el marco de una reforma global de la PAC), sino el doble rasero aplicado por la Unión Europea, la aplicación de criterios distintos a situaciones y sectores que formalmente no difieren tanto. Una de las preocupaciones básicas que parece haber guiado a los autores de la reforma es el de limitar al máximo el gasto público en el sector de frutas y hortalizas, que en 1995 supuso el 4,46% de los pagos totales realizados por el FEOGA Garantía, mientras que su aportación a la Producción Final Comunitaria de los doce fue del 16,1% en 1994, y todo ello cuando es uno de los sectores menos protegidos frente al exterior y donde es pura retórica el principio de preferencia comunitaria.

Esta actitud cicatera de la Comisión y el Consejo hacia un sector que no es mayoritario en los países no mediterráneos (los únicos países en los que la contribución de las frutas y hortalizas a la PFA es mayor que la media comunitaria -16,1% en 1994- de los doce son: España, 30,2%; Italia, 24,9%; Grecia, 23,9%; Bélgica, 18,1% y Portugal, 17,6%) no se aplica con el mismo celo en otros sectores, y es sintomático que mientras que en la reforma de 1992 de cultivos herbáceos se introducen unas ayudas por hectárea con el fin

de compensar las caídas de precios aquí esa idea se desvanece, ya que se considera que la Indemnización Complementaria a la Renta aplicada a las cantidades retiradas tiene una función más importante como medida para evitar un problema medioambiental que como complemento a la renta, y la cantidad que se podría destinar a incrementar la renta de los agricultores procedente de los fondos operativos está limitada y encima debe ser cofinanciada por los mismos beneficiarios. Analizando esta nueva OCM, y la propuesta de reforma de la OCM del vino, parece como si los productores de frutas y hortalizas europeos tuviesen menos necesidad de ser protegidos que los de otros cultivos más cuidadosamente protegidos.

Ahora bien, tampoco conviene detenerse demasiado en el lamento sino centrarse en el aprovechamiento de las potencialidades que los fondos operativos brindan a un sector que ha demostrado sobradamente su capacidad de competir sin necesitar de la protección de la política agrícola comunitaria. Con la nueva OCM, melones y sandías gozan de ICR financiadas íntegramente por Bruselas (aunque se quedan fuera otros productos cuya inclusión fue demandada por España como fresa, melón, pimiento, pepino, lechuga y cebolla), se establece un sistema de ayudas específicas para avellanas y se introducen apoyos al espárrago. Queda fuera una petición española consistente en establecer un sistema de protección específico para la patata y está por ver la eficacia de la nueva regulación para proteger productos sensibles para algunas regiones como el ajo o el champiñón. ■