

# Las frutas y hortalizas en el marco de la reforma de la PAC



**José María Pozancos**  
Director general  
de FEPEX

Las frutas y hortalizas tienen una importancia estratégica en el sector agrario, representando el 17% de la producción agrícola europea. Las ayudas que recibe representan sólo el 3% del presupuesto de la PAC. Este presupuesto tiene una distribución muy desigual, porque se destina principalmente a las ayudas a la transformación de determinados productos, mientras que la parte que se dedica a productos frescos sólo representa el 40% del presupuesto y está destinada casi en su totalidad (según datos del presupuesto del año 2006) a cofinanciar en un 50% los programas operativos de las sociedades reconocidas como *organizaciones de productores*. El sector quedó excluido de la reforma de la PAC de 2003, pero en la misma se estableció la incompatibilidad entre, de un lado, la percepción de ayudas a la renta del régimen de pago único por superficie con cultivos de pago y, de otro, el cultivo de frutas y hortalizas, con

la excepción de las zonas donde se aplicase la regionalización.

La propuesta de reforma de la OCM presentada por la Comisión Europea al Consejo el 29 de enero de este año 2007 mantiene para los productos destinados a ser comercializados en fresco los instrumentos básicos de la OCM en vigor porque, entre otras razones, la supresión del régimen de ayuda actual a través de los fondos operativos y su incorporación al régimen de pago único es inviable por la insignificancia de la ayuda por hectárea resultante para los productos frescos. Sin embargo, suprime la incompatibilidad de su cultivo con las ayudas a la renta en el régimen de pago único, lo que falseará la competencia y generará graves discriminaciones entre productores del mismo sector, ya que convivirán productores tradicionales de frutas y hortalizas sin ninguna ayuda a la renta y nuevos productores con ayudas a la renta del régimen de pago único.

Además, la propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas identifica los principales desafíos a los que debe hacer frente el sector, pero no da respuestas ni aporta medidas concretas que ayuden a superarlos, porque aunque, en comparación a otros sectores, ya cumple con los objetivos que la Comisión preconiza (competitividad y orientación al mercado), la evolución de los mercados y el fuerte aumento de la competencia exterior y de otros productos sustitutivos industriales requieren nuevas medidas que faciliten su cumplimiento.

## Un sector estratégico de la economía española

El tratamiento apuntado, que más adelante se ampliará, es una grave amenaza no sólo para el sector hortofrutícola, sino para el conjunto de la agricultura española, porque en los últimos años las frutas y hortalizas han acentuado su carácter estratégico para nuestra agricultura en función de las siguientes consideraciones:

➤ *Incremento de la participación del sector en la producción vegetal agraria.* En 2006 el sector hortofrutícola representó (con 13.681 millones de euros) el 65% de la producción ve-



▼  
**La propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas identifica los principales desafíos a los que debe hacer frente el sector, pero no da respuestas ni aporta medidas concretas que ayuden a superarlos**

getal final y el 38% de la producción final agraria. Estos porcentajes han seguido una tendencia creciente. En 1993 la participación en la PVF y PFA era el 50% y el 30%, respectivamente.

- > *Incremento de la participación del sector en el empleo agrario.* Se estima que el sector hortofrutícola genera actualmente un total de 450.000 empleos medidos en UTA, lo que representa aproximadamente el 60% del empleo total del sector agrario en España. A la cifra mencionada debe añadirse 100.000 empleos, que corresponden a labores de manipulación y comercialización en origen.
- > *Incremento de la orientación exportadora.* El sector obtiene una parte mayoritaria de sus rentas en los mercados exteriores. En 2006 la exportación ascendió a 7.388 millones de euros (sólo en fresco), contribuyendo significativamente al superávit de la balanza comercial agroalimentaria española, que sería deficitaria sin la participación del sector hortofrutícola. La exportación del conjunto del sector representó en 2006 el 42,7% del comercio exterior agroalimentario español, incluida la pesca y todas las materias primas.
- > *Contribución a un desarrollo equilibrado en el conjunto del territorio.* El sector hortofrutícola contribuye al equilibrio entre las zonas productoras agrarias y urbanas, facilitando la transferencia de renta por la venta de sus productos en los núcleos de población donde se concentra la generalidad de los consumidores con un poder adquisitivo alto.
- > *Distribución geográfica de la superficie de cultivo de frutas y hortalizas y diversidad de productos.* El sector hortofrutícola se encuentra

presente de forma significativa en la mayoría de las comunidades autónomas, destacando Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y la Región de Murcia, si bien ocupa una parte relativamente pequeña de la superficie agraria (9%), contribuyendo a la conservación del entorno medioambiental, ya que evita la roturación de grandes superficies.

- > *Modelo de integración de la producción, la preparación para la comercialización y la venta en origen.* El sector se caracteriza por una vertebración progresiva, habiendo seguido un proceso natural de integración de la producción y la comercialización en origen. El modelo básico de organización es la organización de productores (OPFH), entidad de producción y comercialización reconocida en el marco de la OCM de frutas y hortalizas, que adopta principalmente la forma jurídica de sociedad agraria de transformación, sociedad cooperativa o alguna forma de sociedad mercantil. Actualmente existen 646 OPFH reconocidas, estando distribuidas por la práctica totalidad del territorio español. La Comunidad Valenciana (185), Andalucía (145), Murcia (85), Cataluña (80), Aragón (42), Canarias (38), Extremadura (23), Castilla-La Mancha (15) y La Rioja (8) son las comunidades autónomas con un mayor número de organizaciones de productores. El número de socios de las OPFH es de 160.000. El valor de la producción comercializada por estas organizaciones en 2005 fue de 5.000 millones de euros.
- > *Proveedor de materias primas necesarias para otros sectores de la industria agroalimentaria,* tanto tradicionales como nuevos, entre los

que destacan por su relación directa los sectores de conservas y de cuarta gama.

- > *Contribución al mantenimiento de una dieta saludable* con un bajo coste para el conjunto de la población, con consecuencias positivas tanto desde el punto de vista del bienestar social como del gasto sanitario.

La importancia socioeconómica del sector es más destacable aún si se considera que no depende de ayudas europeas a la producción, y que la forma de organización descrita favorece un desarrollo equilibrado e integral en las zonas de producción por sus propias características y por los múltiples servicios que demanda. Además, se debe destacar que el grado de intervencionismo en la actividad productiva y comercial es mínimo porque no existen cuotas, ni derechos de producción, ni otros límites públicos en la actividad productiva, lo que favorece la competencia y estimula un proceso de innovación permanente en función del mercado.

Por otro lado, se debe considerar que el mercado de frutas y hortalizas se ha caracterizado en los últimos años por su rápida evolución, siendo especialmente relevantes las siguientes variables. El grado de apertura del mercado europeo comunitario es cada vez mayor, siguiendo un pro-

ceso inevitable de liberalización del comercio mundial. En el marco de la Ronda Doha de la OMC, la oferta comunitaria de reducción de los aranceles para las frutas y hortalizas se sitúa en torno al 35%, llegando en algunos productos al 45%. La mejora de la tecnología aplicada a las explotaciones y la reforma de la PAC han tenido como consecuencia que todos los países de la UE produzcan cada vez más y con mayor calidad.

En España, la producción ha seguido una tendencia creciente, y nuevas regiones productoras se han incorporado con fuerza al sector. La concentración de la distribución marca unas políticas de precio muy duras. Simultáneamente, los costes de producción españoles se han incrementado fuertemente, coincidiendo con una significativa reducción de los precios medios de algunos productos, como refleja la evolución de los valores medios de exportación que están prácticamente estabilizados en su conjunto en los últimos cinco años (habiendo pasado de 0,75 euros/kilo en 2002 a 0,76 euros/kilo en 2006). Además, se debe considerar que el mercado de frutas y hortalizas se ha caracterizado en los últimos años por su rápida evolución, siendo especialmente relevante las siguientes variables.

▼  
**En España, la producción ha seguido una tendencia creciente, y nuevas regiones productoras se han incorporado con fuerza al sector. La concentración de la distribución marca unas políticas de precio muy duras**

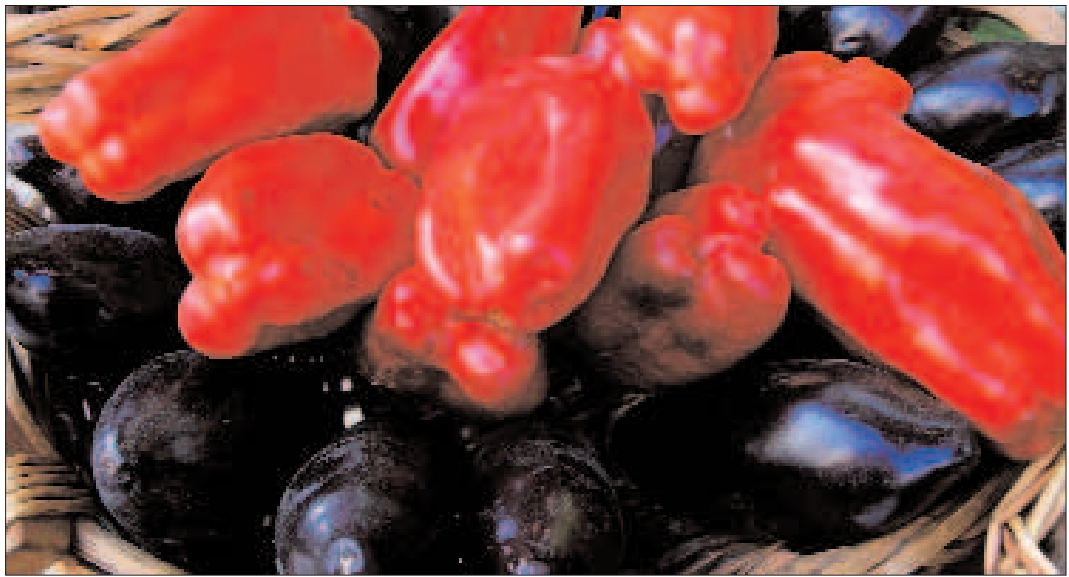


### La reforma de la PAC de 2003: regionalización y triangulación

¿Qué tratamiento ha recibido este sector estratégico de la agricultura española en la reforma de la PAC? El Reglamento del Consejo nº 1792, de 29 de septiembre de 2003, introdujo un régimen de pago único por explotación (RPU) que disocia de la producción la ayuda prestada a los agricultores, introduciendo un sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación con el fin de mejorar su eficacia y simultáneamente la competitividad y la calidad, lo que implicaba necesariamente, según el “considerando” 24 del reglamento mencionado, una reducción de los precios y un incremento de los costes de producción.

Con el fin de evitar distorsiones de la competencia en el sector de frutas y hortalizas, el artículo 51 del Reglamento 1782 del Consejo establecía la prohibición de utilizar las parcelas con derechos de ayuda para la producción de frutas y hortalizas, es decir para todos los productos de la OCM de frutas y hortalizas y la patata. Sin embargo, se estableció una excepción en el artículo 60, relativa a la utilización de las tierras en el

▼  
La propuesta de reforma identifica los problemas a los que debe hacer frente el sector, pero no da respuestas ni prevé medidas concretas que ayuden a superar esos problemas



supuesto de que los Estados miembros se acogieran a la aplicación regional del régimen de pago único, por el que se divide el importe máximo de la ayuda nacional o regional desacoplada total o parcialmente entre todos los agricultores cuyas propiedades se encuentren en la región de que se trate.

La excepción mencionada establecía como contrapartida que el número de hectáreas destinadas al cultivo de frutas y hortalizas con derechos de ayuda no podía superar el promedio del periodo 2000/2002. Establecía, además, que a más tardar en 2007, la Comisión presentará al Consejo un informe, acompañado, si procede, de las propuestas oportunas sobre las posibles consecuencias de cara al mercado de la aplicación del artículo 60 mencionado.

El artículo 60 se incluyó por sorpresa en el Consejo de Ministros de Agricultura del 29 y 30 de septiembre de 2003, en el que se aprobaron los reglamentos definitivos de la PAC, ya que, en el anterior Consejo de Ministros de junio de 2003, donde también se acordó la reforma, se rechazó expresamente. Sin embargo, en el desarrollo normativo de la Comisión del acuerdo de los 15 ministros de Agricultura de la UE se introdujeron cambios que suponían desvirtuar lo acordado sobre la utilización agraria de las tierras con derechos de ayuda. Como consecuencia, en este periodo hemos asistido a un fuerte crecimiento de las producciones hortofrutícolas en países donde se ha aplicado la regionalización, lo que está provocando distorsiones en los mercados de algunos productos de gran interés para el sector español, como la fresa, sin que se haya verificado que no se ha incrementado el mínimo de

hectáreas de frutas y hortalizas cultivadas. La Comisión Europea tampoco ha emitido su informe.

Además, se debe considerar que el falseamiento de la competencia entre productores, con ayudas y sin ayudas, se ha agravado por la triangulación, consistente en asignar los derechos de pago a otras hectáreas de peor calidad para liberar las que generaron los derechos para el cultivo de frutas y hortalizas. La triangulación no estaba prevista en la reforma de la PAC, y sus efectos sobre las estructuras productivas y los mercados tampoco han sido evaluados.

### La propuesta de reglamento de reforma de la OCM de frutas y hortalizas

La propuesta de reglamento de reforma de la OCM presentada por la Comisión Europea el 24 de enero al Consejo agrava las consecuencias de la regionalización y de la triangulación porque propone modificar el Reglamento 1782/2003 del Consejo autorizando la utilización agraria de las tierras con derechos de ayuda para cualquier actividad agraria, incluidos los cultivos permanentes de frutas y hortalizas. Por otro lado, la propuesta de reglamento, que previsiblemente se aprobará en junio de este año 2007, tampoco prevé ninguna medida para evitar el falseamiento de la competencia, ni para reforzar la capacidad de los agricultores tradicionales de frutas y hortalizas para mejorar su competitividad.

La propuesta de reforma identifica los problemas a los que debe hacer frente el sector, pero no da respuestas ni prevé medidas concretas que ayuden a superar esos problemas. El con-

junto del sector de frutas y hortalizas ya está orientado al mercado de productos en fresco, y obtiene la práctica totalidad de sus rentas en el mercado. Pero se enfrenta a un proceso de deterioro de los precios y de crisis de mercados, cuyas causas son acertadamente identificadas en la propuesta de la Comisión: concentración de la distribución, aumento de la competencia de países terceros, ausencia de mecanismos de gestión de crisis de mercados... También son acertados los principales objetivos de la reforma: reforzar la orientación de las producciones al mercado, mejorar la competitividad y reducir las fluctuaciones de las rentas de los productores a causa de las crisis de mercados. No obstante, este acertado diagnóstico no se traduce, después, en propuestas concretas ni nuevas. Se mantienen algunos elementos básicos de la OCM en vigor: las normas de calidad comercial, las organizaciones de productores y los programas operativos, y se suprimen las restituciones a la exportación y el régimen de intervención.

Con relación a las *normas de calidad comercial*, es positivo que se mantenga la situación actual y, en consecuencia, las normas en vigor y la actividad normativa europea comunitaria, siguiendo un proceso de actualización constante para adaptarla a los cambios en la producción y la comercialización, porque las razones que justificaron el desarrollo de normas de calidad comercial a nivel europeo siguen estando plenamente vigentes.

Con relación a las *organizaciones de productores*, no se han introducido los cambios necesarios que permitan la prestación eficaz de las funciones de las OPFH. Se ha flexibilizado la normativa actual, permitiendo que un productor se asocie a una organización para un solo producto, pero no se incluye ningún tipo de medida para facilitar la incorporación de nuevos socios, tal y como pedía el sector para ampliar la base social y económica de las organizaciones de productores.

Con relación a los *fondos y programas operativos*, la propuesta mantiene las orientaciones básicas, flexibiliza la regulación actual en algunos aspectos y la endurece en otros. Facilita la aportación al programa operativo, pero refuerza la obligación de incluir medidas medioambientales y de incluir acciones de promoción del consumo. La ayuda europea comunitaria al fondo operativo sigue siendo la misma. Se suprimen las restituciones a la exportación y las retiradas del mercado y se mantiene al mismo nivel la ayuda europea comunitaria destinada a cofinanciar en



un 50% el fondo operativo de las OPFH, fijada actualmente en el 4,1% del valor de la producción comercializada, mientras se introducen requisitos adicionales para acceder a ella relacionados con el medio ambiente y la promoción.

Con relación a la *gestión de crisis de mercado*, la propuesta incluye como objetivo de la reforma la introducción de medidas para solucionar las crisis que permitan reducir las fluctuaciones a que se ven sometidas las rentas de los productores de frutas y hortalizas. No obstante, este objetivo se queda en una mera declaración de intenciones porque no se establece ninguna medida nueva y se plantea que el fondo operativo, con el mismo nivel de ayuda máxima mencionado, financie la mejora de la competitividad, el medio ambiente, la promoción y las crisis de mercado.

Para las *frutas y hortalizas transformadas*, la propuesta elimina las ayudas actuales a la transformación, que se integran en el régimen de pago único por explotación, con consecuencias negativas sobre el mercado de productos nuevos frescos.

En cuanto al *comercio con países terceros*, en el apartado de objetivos de la reforma, la propuesta dice que "el sector ha tenido que hacer frente a... la fuerte competencia de los productores de terceros países, que ofrecen una com-

▼  
**Se mantienen algunos elementos básicos de la OCM en vigor: las normas de calidad comercial, las organizaciones de productores y los programas operativos, y se suprimen las restituciones a la exportación y el régimen de intervención**

▼ La propuesta no contempla la creación del observatorio de mercados que se preveía como una opción del documento de consulta y que sería un mecanismo europeo de seguimiento de los precios y prácticas comerciales en el seno de la cadena agroalimentaria y que fue apoyado por el conjunto del sector productor



binación de calidad cada vez mayor y precios relativamente bajos y aumentan sus cuotas de mercado con rapidez”. Se reconoce, por tanto, que es uno de los problemas del sector, pero en el apartado de propuestas no se incluye ninguna al respecto. Es más, textualmente se dice: “la propuesta de reforma no toca el marco jurídico vigente aplicable al comercio exterior (régimen de precios de entrada, contingentes arancelarios, volúmenes de activación...)”, y esto a pesar de las reiteradas solicitudes realizadas por el sector en este sentido y de los fraudes detectados en el pago de los derechos de aduana.

Con la promoción del consumo y las relaciones con la distribución ocurre prácticamente igual. Se identifican como aspectos importantes para el desarrollo del sector, pero no se proponen medidas. El documento de consulta sobre la OCM de mayo de 2006 decía que uno de los objetivos de la Comisión era “favorecer una mejor nutrición de los europeos al servicio de una mejor salud para la incitación al consumo de frutas y hortalizas”. Pero esto no se ha llevado a la práctica. La promoción resultará ser una nueva exigencia de la OCM, ya que los productores deberán financiarla a través de los programas operativos.

En la propuesta se reconoce la importancia de mejorar *las relaciones entre productores y la distribución*: “el sector ha tenido que hacer frente no sólo a la presión que ejercen las cadenas

de venta al por menor de la gran distribución...”, pero no se legisla al respecto. La propuesta no contempla la creación del observatorio de mercados que se preveía como una opción del documento de consulta y que sería un mecanismo europeo de seguimiento de los precios y prácticas comerciales en el seno de la cadena agroalimentaria y que fue apoyado por el conjunto del sector productor.

### Conclusiones

La reforma de la PAC con el régimen establecido de ayudas a la renta en régimen de pago único por superficie con derechos y la propuesta de reforma de la OCM de frutas y hortalizas tienen tres consecuencias muy negativas para los productores tradicionales de frutas y hortalizas:

- > Distorsiona los mercados y falsea la competencia, porque los productores tradicionales asisten a un incremento significativo de nuevas producciones de explotaciones y productores con ayudas a la renta por la vía de la regionalización o de la triangulación.
- > Flexibiliza la posición negociadora de la Unión Europea en las negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales, que tienen como consecuencia un mayor desarme arancelario y un aumento de las importaciones y de la competencia en la Unión (mientras los mercados con mayor poder adquisitivo de los países más desarrollados permanecen cerrados con barreras no arancelarias).
- > Elimina el efecto positivo de la ayuda a la industrialización como alternativa y mercado complementario para los productos con ayuda a la transformación.

Las tres consecuencias inciden muy negativamente sobre el mercado donde los productores tradicionales de frutas y hortalizas obtienen la totalidad de sus rentas. En la propuesta de reforma de la OCM no se prevé ninguna compensación, se mantiene el 4,1% de la ayuda comunitaria al fondo operativo, se eliminan las restituciones y las intervenciones en los mercados, situadas ya en niveles residuales, y se realizan propuestas desconectadas de la realidad y carentes de rigor (como las relativas a la gestión de crisis) en un tiempo en el que el sector debe reforzar su orientación al mercado y mejorar la competitividad adaptando sus productos y las explotaciones a la evolución del consumo y a los requisitos de la distribución. ■