



**Firma**

**TOMAS GARCIA AZCARATE**  
JEFE-ADJUNTO DE LA UNIDAD DE ANALISIS Y PLANIFICACION GENERAL DE LA DIRECCION GENERAL DE LA AGRICULTURA, COMISION DE LA UNION EUROPEA

# La reforma de la Política Agraria Común en el sector hortofrutícola: ha llegado la hora de los productores<sup>1</sup>



32

## 1. Introducción: Los objetivos de la reforma

El objetivo principal de la reforma es el de ayudar y alentar a los productores de la Unión a hacer frente con éxito a los retos de los próximos años desarrollando y potenciando las bazas de que disponen<sup>2</sup>:

— la calidad de sus productos, destinados fundamentalmente al mercado de fresco y, con frecuencia, muy perecederos;

— su dinamismo y capacidad de adaptación frente a un mercado que se encuentra en plena evolución. Por ejemplo, la gran distribución está trabajando cada vez más «a flujo tendido» («just in time»), es decir transfiriendo las funciones de almacenamiento y gestión de las existencias a los suministradores. Quiere asegurarse un suministro continuo y regular de productos durante dilatados periodos de tiempo, pero sin cargar con la logística del abastecimiento. Los productores comunitarios disponen aquí de una importante ventaja comparativa;

— los servicios que pueden y saben ofrecer en paralelo con su producción, entre los que no pueden faltar la protección del entorno natural y la oferta al consumidor de una gama diversificada y sana de productos.

En términos generales, a pesar de que es innegable que existen algunos problemas de desequilibrios estructurales, la anterior Organización Común de Mercado constituyó un marco de funcionamiento que respondía a los objetivos fijados y que ha dado mues-

tras de su validez. Convenía pues ahondar en sus elementos más positivos —orientación hacia el mercado, descentralización de la gestión y agrupación de la oferta, generalmente «atomizada»—. Por lo tanto, la Comisión se orientó hacia propuestas de reforma que consolidasen los aspectos positivos de la actual OCM, que al mismo tiempo la simplificasen y eliminasen las desviaciones y puntos débiles que se habían observado.

## 2. La reforma

### 2.1. Las organizaciones de productores

Las organizaciones de productores ya eran uno de los pilares de la OCM actual. La Comisión consideró que debía reforzarse todavía más su función activa de agente comercial, siempre y cuando las organizaciones de productores desempeñasen esta función. Para ello, la reforma impone unos criterios comunitarios más rigurosos para el reconocimiento por los Estados miembros de las organizaciones de productores. Se trata, entre otros:

1) de la exigencia de un número mínimo de socios y de un volumen mínimo de producción;

2) del compromiso de fomentar entre sus socios las técnicas de lucha integrada o de otro tipo que no sean perjudiciales para el medio ambiente;

3) del cumplimiento por parte de sus socios de las normas de calidad y de las disposiciones fitosanitarias;

4) de los controles nacionales y comunitarios en lo relacionado con la correcta gestión de los fondos públicos.

(1) Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja. Manuscrito terminado el 25 de septiembre de 1996.

(2) Vázquez Hombrados (1995).

Pero, sobre todo, la reforma cambia la razón de ser misma de las organizaciones de productores, desde la organización de las retiradas a la organización de la comercialización:

1) Se introduce un límite al porcentaje máximo de la producción de los miembros de la organización que puede ser retirada con subvención, comunitaria o del propio fondo: el 10 por 100 al final del período transitorio<sup>3</sup>. Para tener en cuenta la aleatoriedad de las cosechas, dicho porcentaje está referido a una media trianual, con un margen del 3 por 100.

2) Además, la reforma instauro un círculo virtuoso que premia a aquellas organizaciones con auténtica vocación comercial. En efecto, el núcleo duro de la reforma son los fondos operativos, y éstos se generan a partir de las contribuciones de los productores, aportaciones que serán directamente proporcionales al volumen comercializado. Servirán para financiar los programas operativos de la OP.

## 2.2. La organización de la oferta

La reforma no limita su esfuerzo de promoción de la organización de la oferta al ámbito local correspondiente a una organización de productores:

- 1) Permite que una asociación de organizaciones de productores elabore, presente y ponga en marcha los fondos operativos de sus socios<sup>4</sup>.
- 2) Crea un marco jurídico para que el Estado miembro que lo desee pueda reconocer oficialmente a las interprofesiones que demuestren su representatividad.
- 3) Mantiene la posibilidad de extender a los productores individuales ciertas disciplinas aprobadas por las organizaciones representativas.
- 4) Favorece las iniciativas comerciales que involucren a organizaciones de productores de diferentes

(3) 50% durante la campaña 1997-98, 45% durante la campaña 1998-99, 40% en 1999-2000, 30% en 2000-2001, 20% en la campaña 2001-2002 y 10% a continuación para todas las frutas y hortalizas, excepto los cítricos. Para estos últimos, dichos porcentajes son, respectivamente, 35%, 30%, 25%, 20% y 15%. Para las manzanas y las peras, el límite del 10% es sustituido por el 8,5%, y para los melones y las sandías el 10% será de aplicación desde el inicio de la campaña 1997-98.

(4) Siempre y cuando esta figura exista en la reglamentación nacional, lo que es cierto en Francia e Italia pero no en España; una carencia que debería resolverse en los mejores plazos.

“  
EL objetivo principal de la reforma es el ayudar y alentar a los productores de la Unión a hacer frente con éxito a los retos de los próximos años desarrollando y potenciando las bazas de que disponen

Estados miembros. Está claro que el legislador ha tenido en mente los actos de vandalismo que se han producido a veces en las carreteras de ciertos Estados miembros (y no exclusivamente en Francia) e intentado promover el entendimiento entre productores en vez del enfrentamiento.

## 2.3. Los fondos operativos

El fondo operativo servirá para financiar el programa operativo que tendrá, entre otros, los fines siguientes:

- mejorar la calidad de los productos;
- estimular la producción de productos biológicos;
- fomentar el uso, por parte de los productores, de técnicas de lucha integrada o de cualesquiera otras técnicas que no sean perjudiciales para el medio ambiente, incluido el reciclado de los plásticos y envases utilizados;
- sacar mayor provecho comercial de los productos;
- promover los productos en los diferentes mercados;
- dotar a la organización de los medios técnicos y humanos necesarios para el respeto y el control de las normas comerciales y fitosanitarias, así como de las exigencias máximas de presencia de residuos en los productos puestos a disposición de los consumidores.

Una parte de esos fondos<sup>5</sup> se dedicará también a:

- aumentar las indemnizaciones comunitarias de retirada previstas para los productos que contaban con precio de retirada; siendo el precio total percibido por el productor siempre inferior al precio de retirada en vigor durante la campaña de comercialización 1995-96;
- pagar a los productores asociados una compensación por los productos retirados del mercado para los que no existe indemnización comunitaria de retirada.

## La financiación

Si bien la idea de los fondos operativos fue, por regla general, bien recibida por el sector, su financiación fue uno de los puntos centrales de la polémica

(5) El 60% el primer año, el 55% el segundo, el 50% el tercero, el 45% el cuarto, el 40% el quinto y el 30% a partir del sexto año de la aprobación por la autoridad competente del programa operativo de la organización de productores.





ca. La propuesta inicial de la Comisión era una financiación tripartita (Unión Europea, Estados miembros y productores) y se fundamentaba en los puntos siguientes:

— la participación de los productores es esencial. Sin su protagonismo activo (¿y qué mejor garantía de protagonismo activo que el financiero?), todos los proyectos de futuro son letra muerta. Como regla general, la aportación de los productores será del 50 por 100 (un ecu público por cada ecu privado);

— la participación comunitaria es primordial, como corresponde a una medida prevista en el marco de una Organización Común de Mercados. Será, por lo tanto, del 50 por 100, excepto en los casos de acuerdos interprofesionales o actividades transnacionales, en los que el porcentaje será del 60 por 100<sup>6</sup>;

— la participación nacional (o regional) se veía necesaria para que las Administraciones respectivas controlasen el correcto uso de los fondos públicos. A diferencia de las medidas clásicas de gestión de mercados (retiradas, ayudas a la transformación), los fondos operativos son un auténtico «cheque en blanco» dado a unos organismos de derecho privado. La cautela y la prudencia deben ser de rigor.

La decisión final del Consejo fue eliminar la financiación nacional. Sin embargo, el problema del control sigue estando presente. Se argumenta, no sin razón, que la eliminación de la cofinanciación nacional permitirá a las organizaciones de productores poner en marcha inmediatamente este instrumento sin estar condicionado por la política de contención de déficit presupuestario.

El mejor control (y el más eficaz) sería entonces el realizado por los propios productores para asegurarse que su dinero no va a ser malgastado. Queda por ver si esto será suficiente para garantizar un correcto uso

de los fondos públicos. La reforma de la OCM es una decidida apuesta a favor de las organizaciones de productores. Si no consiguen asumir el protagonismo que les debería corresponder y si los artículos en la prensa sobre el ineficaz uso del dinero comunitario se multiplican, el prejuicio se extenderá más allá del propio sector productor de frutas y hortalizas, para debilitar una clara opción de reforma del conjunto de la PAC.



#### Una distribución adecuada de los fondos

La reforma favorece pues a las organizaciones de productores con vocación comercial. Pero existía el peligro de ver cómo los fondos comunitarios eran rápidamente absorbidos por las OP actualmente eficaces o afinadas en regiones en las que los agricultores disponen de más fondos para aportar a la organización.

Inicialmente se pensó en la posibilidad de fijar una cuantía máxima de subvención por organización, pero esta idea fue rápidamente desechada;

hubiera provocado la división «administrativa» de las OP eficaces y hubiera estado en contradicción con el objetivo de organizar y concentrar la oferta.

La solución finalmente encontrada consiste en limitar el volumen máximo de la subvención pública en función del volumen de ventas, al 4 por 100 hasta 1999 y al 4,5 por 100 después. Además, y para garantizar un cierto control presupuestario (indispensable cuando se están realizando experimentos a gran escala con nuevos instrumentos), la cuantía total de las subvenciones a los fondos no podrá superar el 2 por 100 del volumen global comercializado por todas las OP hasta 1999 y el 2,5 por 100 después.

#### 2.4. La gestión del mercado y las retiradas

Como ya hemos señalado, la aparición de excedentes coyunturales es inherente a la producción de frutas y hortalizas. La solución económicamente más sensata hubiera sido dar el mismo trato a todas las frutas y hortalizas producidas en la Unión, lo que quiere decir en la práctica la desaparición de las retiradas institucionales y el protagonismo exclusivo de las organizaciones de productores. En efecto, la diversidad de las plantas cultivadas en la Unión y su constante evolu-

(6) En aquellos países en los que las organizaciones de productores sean particularmente poco representativas se autoriza una ayuda nacional como máximo igual al 50% de la aportación de los socios. Si estas organizaciones comercializan menos del 15% de la producción total y si la producción hortofrutícola representa más del 15% de la producción final agraria, dicha ayuda nacional podría ser financiada por la Unión en el contexto de los marcos comunitarios de apoyo (reglamentación estructural).



ción hacen inviable la existencia de una gestión administrativa generalizada. ¿En base a qué criterio deben fijarse las indemnizaciones por retirada del babango, chayota, fradiños, tirabeques y otros, por sólo poner cuatro ejemplos entre los cultivos que existen en nuestro país?

Esta solución, por coherente y atractiva que sea desde el punto de vista económico, era obviamente inviable políticamente. Se ha optado por una vía intermedia, que:

- mantiene una situación de privilegio para algunos productos,
- disminuye el nivel de dichos privilegios,
- aumenta la lista de los productos privilegiados, e
- implanta algún nivel de apoyo público para el resto de las frutas y hortalizas.

Concretamente, esto significa:

1) la desaparición inmediata de los calendarios de retirada. Estas se producirán cuando lo requiera la situación de mercado y no cuando lo decidan los textos reglamentarios;

2) el mantenimiento de una lista positiva de productos que disfrutan de apoyo público preferente. A la lista actualmente en vigor<sup>7</sup> se han sumado los melones y las sandías;

3) la disminución de los precios de retirada, transformándolos en unas simples indemnizaciones únicas por productos, determinadas en el nuevo anejo 5 del Reglamento base. Los ahorros realizados irán íntegramente a financiar los fondos operativos;

4) la posibilidad para las organizaciones de productores de retirar otros productos, o de completar las indemnizaciones por retiradas. Esta facultad está sometida a ciertas limitaciones, la más importante de las cuales es el porcentaje máximo del fondo que puede ser utilizado para este propósito<sup>8</sup>.

Tanto la indemnización comunitaria de retirada como las posibilidades de incremento o de compensación por medio del fondo operativo estarán supeditadas, en caso de destrucción del producto, al empleo de técnicas no perjudiciales para el medio ambiente.

Los productores que no pertenezcan a una agrupación también podrían retirar a través de las organizaciones de productores los productos para los que esté prevista una indemnización comunitaria. Se les abonaría la indemnización disminuida en un 10 por 100 y en la cuantía de los gastos directos de retiradas sufragados también por los miembros de la organización. A los productores no asociados se les aplicará el lími-

te del 10 por 100 máximo de su producción que puede ser retirada.

**NUEVAS INDEMNIZACIONES DE RETIRADAS (EN EL AÑO 2002) COMPARADAS CON EL PRECIO MEDIO ESTIMADO DE LAS RETIRADAS DE LA CAMPAÑA 1993-94 (ECU/00 KG.)**

	1993-94	2002-2003
Coliflor .....	117,9	70.1
Tomates .....	83,1	48.3
Berenjenas .....	52,0	39.7
Melocotones .....	153,8	109.9
Nectarinas .....	226,5	130.4
Albaricoques .....	188,3	141.7
Peras .....	125,7	83.9
Uvas .....	111,4	80.2
Manzanas .....	118,4	88.1
Limonos .....	145,6	130.0
Naranjas .....	98,8	140.0
Mandarinas .....	140,8	130.0
Clementinas .....	158,6	130.0
Satsumas .....	81,0	130.0

**2.5. Redefinición del papel de la normalización**

La normalización desempeña un papel importante como sistema de clasificación que contribuye a la transparencia del mercado. Nadie pone en duda esta función a escala comunitaria o mundial. La falta de un marco comunitario podría incitar a las regiones o a los Estados miembros a crear un marco propio, lo que, a la larga, originaría fuertes distorsiones.

La Comisión ha intentado abrir un amplio debate sobre dichas normas y que los políticos (en este caso el Consejo de Ministros) tomen conciencia de la gravedad de la situación de práctica parálisis en la que se encuentran los trabajos de normalización desde hace años.

La normalización ha sido criticada en múltiples ocasiones por su complejidad y se ha puesto en tela de juicio el papel que desempeña la Unión en la fijación de las normas comerciales. En nombre del principio de subsidiaridad, la Comisión es presentada con frecuencia como un organismo alejado de la realidad y deseoso de imponer normas puntillosas, excesivas e inútiles. Estas críticas contradicen las peticiones, dirigidas también a la Comisión, de que actualice y desarrolle sus trabajos de normalización.

Por lo tanto, la Comisión propone como punto de partida para la Comunidad las normas internacionales CEE/ONU recomendadas por el grupo de trabajo sobre normalización de productos perecederos y de mejora de la calidad, de la Comisión Económica por Europa, dependiente de las Naciones Unidas.

En cambio, de lo que no cabe duda es de que los poderes públicos deben velar por la salud de los con-

(7) Coliflores, tomates, berenjenas, albaricoques, melocotones, nectarinas, limones, peras, uvas de mesa, manzanas, satsumas, mandarinas, clementinas y naranjas.

(8) El 60% el primer año, el 55% el segundo, el 50% el tercero, el 45% el cuarto, el 40% el quinto y el 30% el sexto. La propuesta inicial de la Comisión terminaba con sólo un 10% del fondo para retiradas.



sumidores en el marco del Mercado Unico. Por lo que respecta a la calidad sanitaria, se han establecido, de modo horizontal, límites máximos de residuos de plaguicidas y de productos fitosanitarios para todas las frutas y hortalizas mediante la Directiva 90/642/CEE. Finalmente, por lo que se refiere a la calidad organoléptica de los productos, tan importante para los consumidores, es difícil definir en la actualidad criterios objetivos.

### 2.6. Un enfoque específico para problemas específicos

Otro aspecto sobre el que la Comisión consideró necesario que se lleve a cabo una reflexión es el del futuro de productos como el ajo, los espárragos, las setas, las bayas y otros, cuyos problemas no siempre podrán resolverse únicamente con los instrumentos generales de la OCM. No tienen una importancia económica decisiva a escala comunitaria o, incluso, nacional, pero sí a escala regional o local.

Frente a una competencia internacional fuerte, la supervivencia económica de este tipo de producción podría llegar a estar en juego, con todas las consecuencias sociales que de ello se derivarían.

La creación de fondos de operaciones será un paso importante para dar a las organizaciones de productores afectadas los medios de hacer frente a esos problemas. No obstante, es posible que se precisen más medidas y era necesario crear un marco flexible que permitiera afrontar los problemas cuando se manifiestan y no muchos meses después. Este es el propósito, ni más ni menos, del artículo 17 del Reglamento base de los productos en fresco. Se podrán proponer medidas específicas tendentes a mejorar la competitividad de estas producciones, así como su promoción comercial.

Estas medidas son una auténtica novedad no sólo en esta organización de mercado, sino en toda la reglamentación comunitaria. No sólo están previstas en los textos jurídicos, sino dotadas de una línea presupuestaria específica, cuya dotación aumenta desde los 20 millones de ecus (Mecus) iniciales hasta los 50 Mecus previstos al final de la transición.

Como primer adelanto de esta nueva orientación, el espárrago en conserva recibirá una ayuda de 500 ecus/Ha. para un total de 9.000 hectáreas, y el sector de la avellana, 150 ecus/Tm.

### 2.7. Mayor control

El incremento del control es una exigencia expresada en repetidas ocasiones por todas las instituciones europeas (Parlamento, Consejo, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comisión). Sólo será posible aplicar de manera eficaz los Acuerdos del GATT y las orientaciones propuestas si existen mecanismos de control adecuados, tanto a escala nacional

como de la Unión Europea. Esta reforma incluye un capítulo específico dedicado monográficamente a desarrollar el tema de los controles, tanto nacionales como comunitarios.

En general, las orientaciones propuestas se inscriben en una línea de simplificación de la normativa comunitaria y de responsabilización de los productores y de sus organizaciones; por ello, su aplicación necesitará mayores esfuerzos de control que los actuales por parte de las distintas Administraciones.

Este mayor control se centrará particularmente

en la correcta gestión de los fondos de operaciones por las organizaciones de productores, el cumplimiento de las normas comerciales y sanitarias de calidad y el funcionamiento adecuado del régimen de precios de entrada. La existencia de un grupo de inspectores comunitarios, reducido pero operativo, contribuirá a garantizar a los productores comunitarios y de países terceros y a los consumidores y agentes económicos del sector una aplicación uniforme y no discriminatoria de los controles. La intensificación de las relaciones entre los inspectores nacionales y los comunitarios y la realización de actividades comunes de formación e información a escala comunitaria contribuirán también a lograr este objetivo. La proliferación de organismos competentes en los diferentes aspectos de los controles, la necesidad de responsabilizar a los agentes en la correcta gestión del sector y la importancia de los compromisos internacionales de la Unión hacen que este trabajo de coordinación y cohesión sea indispensable.

Después de las últimas negociaciones habidas en el Consejo de Ministros se ha previsto que el presupuesto de los fondos operativos ascendería a 500 Mecus. Semejante volumen requiere lógicamente un eficaz control.



### 3. Una reforma positiva para España

#### 3.1. No hay alternativa de fondo

La reforma ha tenido una mala acogida en muchos medios agrarios de nuestro país. Unicamente los exportadores españoles han tenido la valentía de afirmar en público que «los nuevos instrumentos aprobados reforzarán la orientación al mercado y la posición competitiva del sector español»<sup>9</sup>.

Jaime Lamo de Espinosa (1996) considera esta reforma como «la mejor posible» debido a «la difícil herencia recibida en materia agraria» por el nuevo equipo ministerial<sup>10</sup>. España debió haber negociado los productos mediterráneos al mismo tiempo que la reforma de los productos continentales en 1992. Muchos hubiéramos deseado un resultado diferente, prosigue el autor.

La experiencia de los diez años que llevamos en la Comunidad no avala la afirmación de que es mejor negociar dentro de un paquete que por separado:

— El final del régimen de «stand still» en el sector del aceite, el acortamiento del período transitorio en el sector de las frutas y hortalizas y la reforma del sector algodonero son tres ejemplos de negociaciones «solitarias» que salieron bien. La cuota láctea, la superficie de base en regadío o la cabaña vacuna de referencia son tres elementos que se negociaron (o renegociaron) en el marco de acuerdos globales y que no han hecho la unanimidad en los sectores afectados.

— Un «buen» resultado en la discusión de una reforma «frutas y hortalizas» insertada en la reforma de 1992 hubiera, sin duda, llevado a un peor resultado en otros sectores, tales como cereales, oleaginosas, proteaginosas, vacuno, tabaco..., por la regla del equilibrio general final de una negociación como ésta.

Al margen de aspectos específicos concretos, cuáles son las alternativas reales a una reforma como ésta, orientada hacia el mercado:

— Unas ayudas a la hectárea. ¿Cómo se fija su cuantía? ¿Idéntica para todos los productos, independientemente de la temporada de producción o de si la hectárea es de invernadero o al aire libre? ¿Independiente, también, de la variedad y la calidad del producto?

“  
E  
núcleo duro de la reforma son los fondos operativos, y éstos se generan a partir de las contribuciones de los productores, aportaciones que serán directamente proporcionales al volumen comercializado

— Unas cuotas de producción que tendrían que ser por especies y variedades y con calendarios, para asegurar una comercialización normal de la producción bajo cuota. ¿Con qué garantía de precios si la producción bajo cuota no responde a la demanda del consumidor? ¿Cómo conciliar cuotas de producción con una demanda en constante evolución?

#### 3.2. Algunas críticas comentadas

Desgraciadamente, no se suele explicitar cuáles son los puntos sustanciales y realistas de mejora que se hubieran podido conseguir en otro contexto.

Vamos a continuación a explicitar algunas de las principales críticas expresadas en contra de la reforma y a analizar su fundamento.

##### 3.2.1. La reforma de la PAC es discriminatoria entre los productos del Norte y los productos del Sur<sup>11</sup>

La reforma de la PAC en los cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas...) ha favorecido ante todo a España. Una ayuda por hectárea, calculada en base a rendimientos medios y desligada de la obligación directa de producir es un sistema que favorece directamente a aquellos países o regiones que son menos competitivos y tienen grandes variaciones de rendimiento de un año sobre otro. Sin hablar de los años en los que no se obtiene producción; con el anterior sistema, habrían sido años sin producción ni apoyo público; ahora son años sin producción, pero al menos con algún ingreso procedente de las ayudas.

Por otro lado, no es cierto que las frutas y hortalizas sean un producto específicamente mediterráneo. Es un sector importante no sólo en España e Italia (27% de la PFA) o en Grecia (23%) y en Portugal (18%), sino también en Bélgica (17%), los Países Bajos (13%), Francia (12%) e incluso el Reino Unido (11%).

Lo que sí es verdad es que los mecanismos de la OCM, hoy como ayer y mañana, son diferentes de los existentes en los cereales porque los productos son diferentes, los mercados se rigen de manera diferente y la historia (o debería quizá escribir la Historia) es la que es y no otra.

(9) FEPEX (1996).

(10) Véase también el editorial del «ABC» del 28-7-1996.

(11) Lamo de Espinosa (1996). Véase también la crítica de la COAG, recogida en «Vida Rural», n.º 33 (88).



3.2.2. No se deben bajar los precios de retirada. La retirada de frutas y hortalizas es, para este sector, lo mismo que la intervención para los cereales: una garantía de precios. La baja de los precios de retirada tiene una incidencia negativa directa sobre las rentas de los productores<sup>12</sup>

Existen algunas notables diferencias entre la retirada de frutas y hortalizas y la intervención en cereales. La retirada significa, en la gran mayoría de los casos, la destrucción de los productos, con todos los problemas de opinión pública y medioambientales que esto plantea. Los cereales, en cambio, se pueden conservar, almacenar, exportar, vender en los mercados cuando existe demanda o necesidad...

El papel de las retiradas es otro: aligerar rápidamente el mercado para que los precios se recuperen (o no caigan) y así conseguir que el productor obtenga una renta digna del mercado. Con el paso del tiempo, y para algunos productos, las retiradas se han transformado en una salida comercial más. Incluso algunos productores adoptaron modos de conducta de sus explotaciones tendentes a aumentar las producciones y rebajar los costes, incluso a costa de obtener productos no aptos para el consumo pero sí para las retiradas.

La única manera de conseguir mantener operativo el mecanismo de retiradas es limitándolo exclusivamente a su función inicial, es decir que nunca sea rentable producir para retirar.

3.2.3. Los fondos disponibles para el sector son claramente insuficientes<sup>13</sup>

El orden de magnitud manejado al final de la negociación para la dotación financiera de los fondos operativos ha sido de unos 500 Mecus al año (unos 80.500 millones de pesetas) como financiación públi-

ca, a los que se debe sumar otro tanto procedente de los propios productores.

El sector está confrontado a un reto importante: el de demostrar que será capaz de utilizar adecuadamente los recursos que van a estar a su disposición. Todo parece indicar, como señalan los exportadores españoles<sup>14</sup>, que «los productores tendrán suficientes recursos para hacer frente a los nuevos retos y a la competencia de países terceros y dar contenido al principio de preferencia comunitaria en este sector».

El paso del tiempo dirá si dicha cuantía es adecuada o no y si, en este último caso, existe realmente la voluntad política de incrementar su volumen.

Desde la Plataforma de Defensa de las Frutas y Hortalizas<sup>15</sup> se afirma que «en ninguna reforma se ha fijado un presupuesto limitador»<sup>16</sup>. Esta afirmación es cierta en cuanto al instrumento de limitación de gastos (tan novedoso como el propio instrumento de gasto), pero no en cuanto a otras formas de control del gasto público. Línea directriz agraria, tasas de corresponsabilidad, cantidades máximas garantizadas,

umbrales de producción, superficies máximas de referencia, estabilizadores presupuestarios, superficies de referencia..., son algunas de las múltiples formas que ha tomado el necesario compromiso de velar por el correcto uso de los caudales públicos.

3.2.4. Las indemnizaciones comunitarias para las retiradas no tienen en cuenta las producciones españolas

El cuadro adjunto demuestra que esta afirmación es precipitada. España se encuentra en torno a la media comunitaria en cuanto a importancia relativa de los productos con derecho a retirada institucional con respecto a la producción hortofrutícola global. Existe una discriminación entre productos, por razones históricas, pero no entre países.

(14) FEPEX (1996).

(15) Plataforma compuesta por la Confederación de Cooperativas Agrarias de España y las organizaciones agrarias ASAJA, COAG y UPA.

(16) «Poniente Hortofrutícola» del 1 al 15 de septiembre 1996, página 7.

(12) ASAJA-Sevilla. Agosto 96, página 23.

(13) Crítica de ASAJA, recogida en «Vida Rural», n.º 33 (88).



**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PRODUCTOS CON RETIRADA INSTITUCIONAL EN LA PRODUCCION (MEDIA 1988-1992)**

	Frutas (%)	Hortalizas (%)
Bélgica .....	88,51	29,03
Dinamarca .....	57,10	1,64
Alemania .....	73,17	8,37
Grecia .....	75,80	50,00
España .....	83,84	29,31
Francia .....	85,65	24,23
Irlanda .....	56,32	9,95
Italia .....	87,51	51,35
Luxemburgo .....	84,02	—
Países Bajos .....	93,60	20,71
Portugal .....	77,62	42,53
Reino Unido .....	75,51	13,74
TOTAL .....	82,18	34,36

3.2.5. La reforma no tiene en cuenta productos tan importantes para España como las fresas, el pepino o las cebollas. Alteraría, por lo tanto, el principio de unidad de mercado<sup>17</sup>

Antes al contrario, la reforma tiene en cuenta por primera vez estos productos. Hasta ahora, los únicos productos con apoyo institucional eran los que disfrutaban de precios de retirada. Con la reforma:

— se abre una vía para resolver los problemas, imprevisibles hoy, pero que sin duda aparecerán en mercados de productos de poca importancia global pero honda incidencia regional: la de los productos específicos, y

— los fondos de operaciones amparan al conjunto de la producción hortofrutícola de la organización de productores.

En el fondo, los que emiten esta crítica parten del punto de vista que el núcleo duro de la OCM todavía son las retiradas. Están razonando en términos de la vieja regulación de mercado y no han realizado el giro mental de la competitividad y de los mercados. Claro ejemplo de ceguera aguda serían (si el periodista ha transmitido correctamente lo que dijo) las declaraciones del presidente de Freshuelva a la revista «Poniente Hortofrutícola»<sup>18</sup>, en el sentido que «el sector irá a peor con la nueva OCM». Para cualquier observador

(17) Crítica de COAG, recogida en «Vida Rural», n.º 33 (88), y de ASAJA-Sevilla. Véase también el informe que, sobre la reforma, ha preparado la revista «Europa Agraria y Ganadera» en el mes de agosto 1996 o la entrevista del diario «Sur» del 9 de agosto a D. Javier Ciezar (Presidente de ASAJA-Málaga).

Los productores de Huelva están entre los que mejor pueden sacar partido de la nueva reglamentación, gracias a la enorme capacidad de iniciativa y organización de la que han hecho gala y a su demostrada competencia comercial

pausado, los productores de Huelva están entre los que mejor pueden sacar partido de la nueva reglamentación, gracias a la enorme capacidad de iniciativa y organización de la que han hecho gala y a su demostrada competencia comercial.

**3.2.6. La reforma representa un paso más en el abandono de la preferencia comunitaria**

Lo único que se pretende con la propuesta de reforma en lo referente a la reglamentación de los intercambios con terceros países es codificar unos textos legislativos ya aprobados pero dispersos en distintos reglamentos. No hay, pues, mayor abandono de la preferencia comunitaria, sino un esfuerzo para hacer más transparente y, por lo tanto, más fácilmente manejable por los operadores económicos, la reglamentación comunitaria.

La reforma dota a las organizaciones de productores de los medios para poder organizar la ofensiva comercial. La preferencia comunitaria adoptó en el pasado esencialmente la forma de una protección en frontera. Con la progresiva mundialización de la economía están cobrando mayor empuje otras formas de preferencia comunitaria, en particular las instrumentalizadas mediante ayudas directas.

**3.2.7. La reforma no se plantea aumentar significativamente el presupuesto comunitario del sector, cuando gasta sólo el 4 por 100 para el 17 por 100 de la producción final agraria**

El gastar más no es nunca un objetivo, sino en todo caso el resultante de una política. Con la actual reglamentación, el gasto presupuestario no ha sido paralelo a la importancia económica del sector. Esto se puede achacar a dos factores:

- 1) no requiere el sector grandes apoyos presupuestarios, o
- 2) no se dispone de los instrumentos inteligentes y sensatos necesarios para gastar eficazmente más.

Es probable que este sector, por sus propias características, requiera menos apoyo público que otros. Pero es totalmente seguro que los actuales instrumentos de gasto (principalmente las retiradas) son inadecuados.

(18) Número del 1 al 15 de septiembre, página 8.





Con la reforma, y los fondos de operaciones, se dota a la OCM de un nuevo instrumento financiero orientado a la competitividad, la calidad de los productos y la protección del medio ambiente. Si fueran necesarios mayores gastos para el sector, estará ahora en condiciones de reclamar mayor atención presupuestaria

Este argumento es, por lo demás, peligroso. En el caso del aceite de oliva, la participación presupuestaria es del 6 al 7 por 100, frente al 1,8 por 100 en la producción final agraria. ♦

#### Bibliografía

- Instituto de Fomento Asociativo Agrario (1994): Las organizaciones de productores de frutas y hortalizas. «El Boletín», n.º 18 (13-20).
- FEPEX (1996): La reforma de la OCM hortofrutícola facilitará el desarrollo del sector. «Vida Rural», n.º 33 (6).
- García Azcárate, Teresa (1993): Algunas tendencias en la demanda de frutas y hortalizas. «Cooperación Agraria» (6-9).
- Geoffroy, G. (1994): Fruits et légumes: s'organiser pour être compétitif. «Economie et Finances Agricoles», n.º 278 (28-30).
- Lamo de Espinosa, J. (1996): Lo mejor posible. «Vida Rural», n.º 33 (3).

“

**C**ON la reforma, y los fondos de operaciones, se dota a la OCM de un nuevo instrumento financiero orientado a la competitividad, la calidad de los productos y la protección del medio ambiente

- Lintas, C. (1992): Nutritional aspects of fruit and vegetable consumption «Options méditerranéennes», Ser. A/n.º 19 (9-17).
- OCDE (1994): «Impact of the Uruguay Round Agreement on fresh fruit and vegetable markets and trade: a preliminary assessment» AGR/CA/APM/FV (94) 3
- Río, Y. (1992): Les fruits et légumes: Un secteur très concurrenté «Economie et Finances Agricoles», n.º 266 (45-49).
- Sanfeliú Feliú, I. (1995): Funcionamiento y repercusiones del Acuerdo GATT en el sector de las frutas y hortalizas. Generalitat Valenciana.
- Santini, F. (1994): L'accord du GATT du 15 décembre 1993 et les fruits et légumes. «Chambres d'Agriculture», Supplément au n.º 825.
- Sumpsi Viñas, J.M.; Barceló Vila, L.V. (1996): La Ronda Uruguay y el sector agroalimentario español. «Serie Estudios», MAPA.
- Swinbank, A.; Ritson, C. (1995): The impact of the GATT agreement on EU fruit and vegetable policy. «Food policy», Vol. 20, n.º 4 (339-357).
- Test-Achats (1993): Les nitrates dans les légumes. «Test-Achats», n.º 359 (28-33).
- Varios (1995): Nuevas políticas para el sector hortofrutícola. Editado por la Generalitat Valenciana.
- Vázquez Hombrados, C. (1995): Hortofruticultura y Política Agraria Común. «El Boletín», n.º 27 (19-32).
- Yus, R.; Gámez, J.L. (1996): El agua en Vélez: ¿Fallan los controles sanitarios? «Tribuna de Vélez», julio (13).

