

ASPECTOS JURÍDICOS Y DE POLÍTICA LEGISLATIVA DE LA ÚLTIMA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS EN EL SECTOR DE FRUTAS Y HORTALIZAS: EL REGLAMENTO 1182/2007, DE 26 DE SEPTIEMBRE

Dr. PABLO AMAT LLOMBART

Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho civil. Universidad Politécnica de Valencia

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES, TRAMITACIÓN Y CALENDARIO DE LA REFORMA DE LA OCM. 2. FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL REGLAMENTO COMUNITARIO PARA LA REFORMA DE LA OCM DE FRUTAS Y HORTALIZAS. 2.1. Principales motivaciones que impulsan la reforma. 2.2. Objetivos generales de la nueva OCM reformada. 3. EL “NUEVO” RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA OCM: ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS INTRODUCIDAS POR EL REGLAMENTO 1182/2007. 3.1. Introducción: ámbito de aplicación y estructura. 3.2. Regulación de las Organizaciones de Productores: principales novedades. a) *Reafirmación de las OP y objetivos perseguidos.* b) *Constitución de las OP: requisitos y reconocimiento.* c) *Fomento del asociacionismo entre productores para la creación o fusión de OP.* d) *Las ventas directas parciales a los consumidores.* e) *Hacia una mayor eficacia de los programas operativos.* f) *Aplicación de normas a productores no asociados a una OP: la extensión de normas.* 3.3. Gestión de las crisis de mercado en el sector hortofrutícola. 3.4. Reforma del régimen de ayudas en los sectores de frutas y hortalizas frescas y transformadas. a) *Justificación.* b) *Implicaciones.* 3.5. Consolidación de la dimensión medioambiental de la OCM. a) *Los objetivos ambientalistas de las OP y su consecución a través de los programas operativos.* b) *Fomento de la producción ecológica e integrada.* c) *Sometimiento a las exigencias de condicionalidad del régimen de pago único.* 3.6. Promoción del consumo de frutas y hortalizas. 3.7. La apuesta por la simplificación normativa y administrativa: en especial las normas de comercialización. a) *Simplificación jurídica y reglamentaria.* b) *El caso de las normas de comercialización.* 4. CONCLUSIONES

1. ANTECEDENTES, TRAMITACIÓN Y CALENDARIO DE LA REFORMA DE LA OCM

La OCM de las frutas y hortalizas se creó en 1962 con el doble objetivo de regular la producción y el comercio del sector comunitario y de alcanzar los objetivos de la PAC¹. Pero desde entonces las circunstancias de la agricultura europea y mundial han cambiado considerablemente, y la propia OCM ha sufrido ya diversas reformas.

Actualmente, el debate sobre la última reforma de la Organización Común de Mercados (OCM) en el sector de las frutas y hortalizas, que afecta realmente a dos OCM, tanto la de productos en fresco como la de transformados a partir de aquellas, constituye un elemento más en el marco global de la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC), iniciada en 2003 por la Unión Europea.

Dicho debate fue impulsado a partir de la publicación del Informe de la Comisión Europea, de 10 de agosto de 2004, sobre la simplificación de la OCM del sector de frutas y hortalizas². En él se planteaba la necesidad de poner remedio a diversas deficiencias constatadas en el funcionamiento de dicha OCM, que en su día podría dar lugar a la propuesta de las disposiciones legislativas reglamentarias oportunas. En este documento la Comisión efectúa un repaso a las reformas

¹ Según el artículo 33 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC) serán: a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura; c) Estabilizar los mercados; d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

² COM (2004) 549.

introducidas en octubre de 1996, que dieron lugar al vigente régimen comunitario sobre la materia, integrado básicamente por los Reglamentos 2200/96, 2201/96 y 2202/96, que regulan la OCM del sector de frutas y hortalizas, la OCM del sector de productos transformados a base de frutas y hortalizas, y el régimen de ayuda a los productores de determinados cítricos, respectivamente.

Entre las debilidades que afectan a las OCM, y que persisten pese a las sucesivas reformas introducidas, destacan una oferta insuficientemente organizada en un ambiente globalizado cada vez más competitivo, y la carencia de eficacia en la aplicación de los programas operativos.

Con vistas al futuro de las citadas OCM, la Comisión se pregunta acerca de la oportunidad de revisar ciertos elementos fundamentales de la reforma de 1996. Entre otras cuestiones concretas, se plantea cómo simplificar la puesta en marcha de la OCM por parte de las Organizaciones de Productores (OP), cómo fomentar la concentración de la oferta, cómo garantizar una mejor gestión de las crisis del sector, revisar las exigencias medioambientales de las prácticas agrícolas, la necesidad o no de modificar los regímenes de ayuda a los productos transformados y a los cítricos, y en definitiva, cómo utilizar mejor el presupuesto actual.

En octubre de 2005, durante la presentación de su programa legislativo y de trabajo para 2006³, la Comisión Europea anunció su interés respecto a la modificación de los Reglamentos 2200/96, 2201/96 y 2202/96, como parte final del actual proceso de reforma de la agricultura y de la PAC, continuando con la tendencia hacia una mayor y mejor competitividad del sector, a una política más orientada al mercado, a actualizar y modernizar los instrumentos de la vigente OCM, a disminuir las ayudas agrícolas que distorsionan el mercado, y en definitiva, a remover las normas inservibles y a simplificar y clarificar la regulación.

Continuando con el proceso de estudio y análisis de las diversas posibilidades de reforma de la OCM objeto de estudio, el 18 de mayo de 2006 la Comisión presentó un Documento de consulta titulado “Hacia una reforma de la OCM del sector de frutas y hortalizas frescas y transformadas”, con el deseo de dar a conocer las hipótesis de trabajo de la Comisión, así como de recopilar las opiniones, informaciones y sugerencias de las partes interesadas acerca de la pertinencia de las opciones planteadas y los temas analizados en relación con los objetivos de la reforma. Como fecha final para recibir aportaciones se fijó el 13 de julio de 2006.

Ante todo, el Documento pretendió fijar la atención en la identificación de una serie de problemas ligados al funcionamiento de la OCM. Por un lado, desde la perspectiva de los intereses sociales o colectivos, cita el descenso del consumo de frutas y hortalizas en Europa y enumera los impactos negativos que sobre la protección del medio ambiente ocasiona su producción y comercialización. Por otro lado, desde la perspectiva del funcionamiento de la OCM, se pone de manifiesto la incapacidad de las OP en los últimos años para alcanzar los objetivos de concentración de la oferta previamente

³ Vid. la Comunicación COM (2005) 531, de 25 de octubre de 2005.

marcados, e incluso una tendencia regresiva en este aspecto, así como el desinterés de los productores hacia dichas OP. También se anuncia la necesidad de buscar respuestas más adecuadas y eficaces a la gestión de las crisis coyunturales y los riesgos sufridos por el sector. Y finalmente, en el ámbito de las ayudas al sector, ante todo ronda la idea de la adaptación al marco impuesto por las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como la introducción de las frutas y hortalizas en los principios generales de la reforma de la PAC de 2003 (ayudas desacopladas, régimen de pago único). En especial, se critican las ayudas vinculadas a la producción y a la transformación, por ocasionar distorsiones en el mercado, en la libre competencia y en los intercambios comerciales, en contra de la liberalización internacional del mercado agrícola.

A continuación, la Comisión enumera los objetivos de la reforma de la OCM, entre los que destacamos los siguientes: a) Aproximar los instrumentos de la OCM a las modalidades de intervención de la PAC reformada; b) Ayudar al sector hortofrutícola a superar las crisis coyunturales; c) Favorecer una mejor nutrición de los europeos estimulando el consumo de frutas y hortalizas; d) Dirigir el enfoque medioambiental de la OCM sobre los principales problemas planteados por la producción y la comercialización de frutas y hortalizas; e) Simplificar y reorientar las normas de comercialización hacia la promoción de la calidad y del desarrollo sostenible.

Termina el Documento con una exposición de las cuestiones y opciones que constituyen el programa de trabajo de la Comisión, agrupadas por objetivos, y con una serie de preguntas directas a los interesados que son objeto de la consulta pública.

Hay que tener en cuenta, en definitiva, que todas las cuestiones problemáticas identificadas, los objetivos perseguidos con la reforma de la OCM y las diversas hipótesis de trabajo, deben enmarcarse indefectiblemente en un contexto general que influirá sustancialmente en las medidas a adoptar en el futuro: el contexto caracterizado por las nuevas obligaciones de la UE vinculadas a los compromisos asumidos en los foros internacionales, por las ampliaciones de la UE, por la reforma general de la PAC, así como por las propias perspectivas financieras de la Unión para los próximos años.

Otro de los documentos a tener muy en cuenta, tanto por el peso específico de la institución que lo refrenda, como por la posible influencia en los planteamientos de la Comisión de cara a la reforma de la OCM, es el Informe Especial nº 8/2006 del Tribunal de Cuentas Europeo, aprobado el 28 de junio de 2006, y titulado *¿Cultivar logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos en favor de los productores de frutas y hortalizas*⁴.

El Informe del Tribunal de Cuentas se plantea principalmente los siguientes interrogantes: a) Si el vigente régimen de ayudas a la OCM garantiza la eficacia de los programas operativos; b) Si resultan

⁴ Referencia del documento: 2006/C 282/02. Ha sido publicado en DOUE de 20 de noviembre de 2006, acompañado de las respuestas de la Comisión.

eficaces las medidas financiadas a las OP; c) Si las OP han obtenido progresos en la consecución de los objetivos fijados para el régimen de ayudas⁵.

Las conclusiones a que llega el Tribunal tras el análisis de una muestra aleatoria de programas operativos ya concluidos y pertenecientes a OP de los principales países productores⁶, son en general bastante críticas con la deriva de la OCM desde su reforma en 1996, críticas que afectan tanto a la Comisión, como a los Estados miembros y también a la gestión de las propias OP.

Desde el punto de vista procedimental, el Tribunal critica a los Estados el hecho de que en la fase de aprobación de programas operativos atendieran primordialmente a la subvencionabilidad formal de las acciones propuestas en función de la naturaleza de los gastos, sin tomar en consideración el progreso de las OP en la consecución de los objetivos previstos por aquellos programas. También critica que los procedimientos de los Estados no permitan garantizar la eficacia probable de todas las acciones del programa operativo, concluyendo que éstos *no han aplicado el principio de eficacia* ni el de la *buena gestión financiera*. Asimismo imputa a la Comisión la falta de controles en este último sentido, sobre todo la ausencia de supervisión respecto a la eficacia de los programas operativos.

El Tribunal de Cuentas admite, no obstante, que en su conjunto las OP y sus programas operativos han dado lugar a progresos en relación con los objetivos específicos de la OCM. En concreto, casi la mitad de las medidas y acciones financiadas representaron un progreso significativo hacia, como mínimo, uno de los once objetivos, y pueden considerarse eficaces. Sin embargo, añade que *la eficacia de la mayoría de las acciones fue escasa, pues no consiguieron que las OP progresaran de manera significativa desde su situación de partida*. Por otra parte, no se oculta que se han otorgado ayudas para financiar acciones de escasa eficacia y con resultados no demasiado positivos, lamentando la posibilidad de una mejor orientación de la ayuda para lograr resultados más eficaces.

Además, en los progresos alcanzados por las OP, no sólo ha influido la ejecución más o menos afortunada de los programas operativos, sino también otros factores, como las actividades e inversiones de la propia OP no financiadas por la OCM, ciertas ayudas al desarrollo rural asimilables a los objetivos de la OCM, las exigencias del mercado relativas al respeto de las normas medioambientales o de calidad de los productos, las preferencias de los consumidores, la necesidad de reducir costes de producción, etc.

Una de las críticas específicas más claras y directas que formula el Tribunal se refiere a la escasa efectividad de la OCM en la consecución del objetivo de concentrar para el año 2013 —mediante un incremento anual— el 60 % de la oferta en manos de las OP, lo cual no se ha alcanzado en la mayoría de los Estados miembros. Los datos son evidentes: del 40 % alcanzado en 1999 se ha reducido en 2003

⁵ Dichos objetivos son en total once, previstos en los artículos 11.1.b) y 15.4.a) del Reglamento 2200/96.

⁶ De los treinta programas operativos seleccionados, once pertenecían a OP españolas.

a un 31 %, siendo la tendencia a la baja⁷. De seguir así, estima el Tribunal que no se podrá conseguir dicho objetivo. Esto significa que el sistema no ha fomentado la agrupación o asociación de los agricultores en torno a las OP. El Tribunal es tajante al respecto: *la mayoría de los agricultores de los principales Estados miembros productores de frutas y hortalizas eligen no participar en este régimen*. Se critica, por otro lado, a la Comisión la carencia de información y análisis acerca de las razones del escaso nivel de afiliación a las OP, o del por qué el sector al margen de dichas OP parece crecer a un ritmo muy superior a éstas, pese a carecer de la cofinanciación comunitaria a los programas operativos, exclusiva de las OP.

Ante el panorama expuesto por el Informe analizado, no es de extrañar la opinión de quienes afirman que en Bruselas todavía suenan los ecos de un demoledor dictamen del Tribunal de Cuentas de a UE que criticó con saña el sistema de las organizaciones de productores y conminó a la Comisión a buscar otro sistema de ayuda a los agricultores diferente de unas OPFH que han mostrado su ineficacia⁸.

Finalmente, el Informe especial incluye tres recomendaciones principales:

a) Simplificar y hacer más eficaz la ayuda de los programas operativos (clarificar los criterios de subvencionabilidad de los gastos, revisando los objetivos de los programas operativos, mejorar la obtención de datos y de indicadores clave...).

b) Orientar mejor la política para alcanzar los objetivos globales de concentración y adaptación (impulsar la afiliación a las OP, adaptar la producción a la evolución del mercado con nuevos criterios de concesión de ayudas).

c) Cuestionar la política de fomento de las OP (revisión de los argumentos para excluir de los beneficios de la ayuda comunitaria a los agricultores no miembros de una OP).

El Informe Especial del Tribunal de Cuentas al que venimos haciendo alusión, obtuvo oportunas respuestas por parte de la Comisión, las cuales difieren del planteamiento pesimista que expone el Tribunal.

Haciendo propios los datos del Informe Especial, no sin cierta dosis de ironía la Comisión se congratula de que el Tribunal ofrezca una imagen global positiva de los progresos de las OP gracias al apoyo de la Comunidad. De hecho, en casi tres cuartas partes de los casos examinados (un 71 %) se observan claramente avances hacia los objetivos de la OCM. Desde la perspectiva interpretativa, entiende que aunque una acción pueda no parecer eficaz para avanzar hacia los objetivos previstos, la ayuda debería considerarse eficaz para mejorar los ingresos de los productores al mejorar su competitividad, que es uno de los objetivos generales. Contra las críticas a la falta de eficacia de las

⁷ La Comisión, en cambio, sostiene que en 2004, cerca de un 40 % de la producción total se comercializó a través de OP, y que la presencia del «sector organizado» en la comercialización de frutas y hortalizas se mantiene estable en torno a dicha cifra. Vid. el apartado 5. “Datos”, del Documento titulado “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”, publicado por la Comisión Europea en enero de 2007. Vid. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/infopack_es.pdf

⁸ Comentario aparecido en la página web www.asajanet.com, consultada el 28 de abril de 2007.

OP, argumenta además que el hecho de que los miembros de las OP deban cofinanciar un 50 % de los costes del programa, contrarresta el riesgo de que los beneficiarios escojan acciones ineficaces, en la medida que los objetivos de las OP coincidan con los de la OCM.

Y en el ámbito de los procedimientos, la Comisión se apoya en la existencia de un sistema de gestión compartida, donde los Estados miembros son los principales responsables de evaluar y controlar la eficacia de las acciones aprobadas. En su descargo, la Comisión aduce que debate regularmente con ellos el funcionamiento de la ayuda, con especial atención a que los Estados garanticen razonablemente que los gastos se ajusten a las exigencias normativas, efectuando controles de conformidad de los procedimientos de aprobación y seguimiento de los programas operativos.

Pese a todo, la Comisión acepta muchas de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, y en especial está de acuerdo en que la ayuda puede resultar más efectiva si se encamina mejor, siendo uno de los objetivos de la próxima reforma el abordar las deficiencias y reforzar los instrumentos disponibles, pero asumiendo que el enfoque de la política de ayudas basado en las OP y en los programas operativos, sigue siendo el mejor instrumento para tratar de lograr una cadena más equilibrada (desde el productor al consumidor). Por ello se procurará fomentar en mayor medida la asociación y pertenencia a las OP, en busca de los niveles deseables de concentración de la oferta para garantizar un mercado más equilibrado.

Para concluir con este apartado, debemos señalar que la Comisión Europea presentó el 24 de enero de 2007 una Propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas y se modifican determinados Reglamentos⁹.

En el calendario de actuaciones y reuniones hasta la definitiva aprobación de la reforma de la OCM se incluyó la discusión de la misma en los Consejos de Ministros de Agricultura de 19 de marzo y de 18 de abril de 2007, la aprobación de los oportunos dictámenes del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones.

Al término del proceso legislativo, fue aprobado el Reglamento 1182/2007 del Consejo, de 26 de septiembre de 2007¹⁰, por el que se establecen disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas, se modifican las Directivas 2001/112/CE y 2001/113/CE y los Reglamentos 827/68, 2200/96, 2201/96, 2826/2000, 1782/2003 y 318/2006 y se deroga el Reglamento 2202/96. Su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2008. Finalmente, el desarrollo normativo del sector se verifica mediante el Reglamento 1580/2007 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007¹¹, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos 2200/96, 2201/96 y 1182/2007 en el sector de las frutas y hortalizas.

⁹ COM (2007) 17.

¹⁰ DOUE n° L 273 de 17/10/2007.

¹¹ DOUE n° L 350 de 31/12/2007.

2. FUNDAMENTOS BÁSICOS DEL REGLAMENTO COMUNITARIO PARA LA REFORMA DE LA OCM DE FRUTAS Y HORTALIZAS

2.1. Principales motivaciones que impulsan la reforma

A partir del Reglamento 1182/2007, así como de los antecedentes del proceso legislativo y demás documentos explicativos que acompañan la reforma, podemos identificar tres motivaciones fundamentales que, situadas a tres niveles distintos, sustentan la reforma de la OCM.

La primera motivación consiste en una estrategia política de carácter internacional, relacionada con el marco de negociaciones, acuerdos y compromisos vinculantes asumidos por la UE y derivados de la pertenencia a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En efecto, la Comisión considera que la revisión de la OCM de frutas y hortalizas fortalece la posición de la Unión Europea en las negociaciones comerciales que se desarrollan a nivel mundial¹². En efecto, la reforma intenta conformarse a las nuevas condiciones impuestas por la mayor liberalización de los intercambios comerciales de productos agrícolas a nivel global, y a las exigencias de la OMC de reducir el proteccionismo aplicable a los productos comunitarios, sobre todo en cuanto a las medidas y ayudas que distorsionan el mercado. En relación con este marco liberalizador del comercio, se tiene en cuenta la creciente presión sobre el sector procedente de la competencia de los productos importados de terceros países, los cuales “ofrecen una combinación de calidad cada vez mayor y precios relativamente bajos, aumentando sus cuotas de mercado con rapidez”¹³.

La segunda motivación de la reforma de la OCM atiende a una estrategia política de ámbito comunitario: la adaptación del sector de frutas y hortalizas a las previsiones generales de la reforma de la PAC de 2003.

La Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Mariann Fischer Boel, señala que las reformas introducidas recientemente en casi todos los sectores que cubre la PAC representan el cambio más importante de esta política desde su establecimiento hace más de 40 años. Las reformas facultan a los agricultores para seguir las señales del mercado y producir lo que el consumidor quiera, y recompensan al mismo tiempo a los productores que realicen actividades de utilidad pública, como, por ejemplo, medidas para la protección del medio ambiente. Ha llegado el momento de ampliar esas reformas a nuestro sector de las frutas y hortalizas, sin apartarnos del camino que emprendió la agricultura europea hace tres años¹⁴.

En efecto, concretamente, la actual OCM de productos transformados a base de frutas y hortalizas se basa en unos principios que, en el caso de otras organizaciones comunes de mercado, se han

¹² Así se afirma en el Documento “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”, publicado por la Comisión Europea en enero de 2007. Vid. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/infopack_es.pdf

¹³ Según indica la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento de 24 de enero de 2007.

¹⁴ En el Prólogo del Documento “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”, op. cit.

reformado considerablemente. El sistema vigente, que consiste básicamente en proporcionar ayudas por cantidades de productos (ayudas a la producción), ya no se ajusta a los principios de la PAC. La reforma propone la inclusión del sector de las frutas y hortalizas en el régimen de pago único por superficie (ayudas desacopladas). El paso de las ayudas por producción a las ayudas directas a los productores, mediante la implantación de un sistema de ayudas a la renta dissociadas para cada explotación, contribuirá a fomentar una agricultura más sostenible y orientada al mercado. Además, y enlazando con la primera motivación, esta medida contribuirá para que el sector pueda clasificarse en la llamada «caja verde» de la OMC (incluye medidas y ayudas que no producen distorsión del comercio, no sujetas a compromiso de reducción), lo que mejorará significativamente la capacidad de negociación de la UE con sus socios comerciales de todo el mundo.

No hay que olvidar dentro de esta panorámica comunitaria la relevancia del aspecto presupuestario, en el sentido de que las perspectivas financieras de los apoyos al sector agrario tienden a controlarse e incluso a verse reducidas paulatinamente en el seno de UE. En ese sentido la propuesta de reforma no supone un aumento de los costes con respecto a la situación actual, pero sí se pretende una utilización más eficiente del presupuesto asignado.

Y la tercera motivación afecta a estrategias sectoriales de tipo estructural, económico y social. Entre ellas, por un lado, sobresale la necesidad de contrarrestar la fuerte presión que ejercen las cadenas de venta al por menor y de gran distribución, que están muy concentradas y desempeñan una función de primer orden en la fijación del precio de mercado¹⁵. Asimismo, la reforma viene motivada en buena medida por las decepcionantes cifras de concentración de la oferta y la producción en manos de las OP obtenidas en la última década¹⁶ y el escaso atractivo que supone la afiliación a éstas para un buen número de agricultores. Así pues, se pretende combatir el elevado grado de fragmentación de la producción del sector de frutas y hortalizas. En definitiva, la política de reformas pretende alcanzar la estabilidad para un sector acostumbrado a padecer crisis coyunturales de envergadura. Finalmente, desde el punto de vista social, se trata de relanzar las estrategias favorables al aumento del consumo y a la aplicación de medidas beneficiosas para el medio ambiente.

2.2. Objetivos generales de la nueva OCM reformada

Tanto la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento como ahora el Considerando 2 del propio Reglamento 1182/2007, expresan de manera concreta y precisa los objetivos perseguidos con la reforma:

Sus objetivos son los siguientes:

¹⁵ En 2005, cerca del 80 % de las ventas de productos frescos estuvieron en manos de un grupo de tan solo 20 o 25 distribuidores europeos, número que incluso se está recortando.

¹⁶ En el 2004 tan sólo cerca del 40 % de la producción total se comercializó a través de OP.

a) Mejorar y aumentar la competitividad y la orientación de mercado de la producción de frutas y hortalizas de la UE, para contribuir a una producción sostenible que sea competitiva en el mercado interior y en los mercados exteriores.

b) Reducir las fluctuaciones que sufren las rentas de los productores a causa de las crisis del mercado.

c) Aumentar el consumo de frutas y hortalizas en la UE.

d) Mantener los esfuerzos realizados por el sector para conservar y proteger el medio ambiente.

e) Simplificar y reducir la carga administrativa.

3. EL “NUEVO” RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA OCM: ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS INTRODUCIDAS POR EL REGLAMENTO 1182/2007

3.1. Introducción: ámbito de aplicación y estructura

El nuevo Reglamento 1182/2007 constituye en realidad una norma de profunda modificación del régimen jurídico hasta ahora vigente. De hecho, si bien los Reglamentos configuradores de las dos OCM operativas en el sector (R. 2200/96 de productos frescos y R. 2201/96 de transformados) se mantienen en vigor, han sido casi completamente desposeídos de contenido¹⁷, siendo de aplicación el nuevo Reglamento aprobado. Quizá habría sido más adecuado o bien derogar los Reglamentos anteriores y regular la materia en un nuevo Reglamento único, o efectuar dos textos refundidos para cada subsector con la nueva normativa resultante de la reforma. La opción escogida no es la más deseable, pues introduce una complejidad innecesaria en el régimen jurídico aplicable, cuando uno de los objetivos de la reforma era el de simplificar la normativa. Asimismo, se deroga el Reglamento 2202/96 de ayudas a los productores de ciertos cítricos, carente de funcionalidad tras la reforma del régimen de ayudas.

El nuevo Reglamento se estructura en seis Títulos. El Título I, integrado por el artículo 1, se ocupa del *ámbito de aplicación*. Establece las disposiciones que se aplican al sector de productos frescos¹⁸ y al sector de productos transformados¹⁹.

3.2. Regulación de las Organizaciones de Productores: principales novedades

a) Reafirmación de las OP y objetivos perseguidos

¹⁷ Por ejemplo, se suprimen los Títulos I a VI del R. 2200/96, quedando en vigor una mínima parte del articulado anterior cuyo contenido ha sido además sustituido por lo que dispone el nuevo Reglamento 1182/2007.

¹⁸ El Reglamento 1182/2007 modifica el art. 1.2 del R. 2200/96, que contiene el listado de productos que caen dentro del ámbito de la OCM reformada. Al mismo se han añadido ciertas hierbas aromáticas culinarias como el tomillo, la albahaca, el orégano, el romero, entre otras.

¹⁹ El Reglamento no altera la lista de productos transformados, quedando pues inalterada la prevista en el art. 1.2 del R. 2201/96.

A pesar de las dudas que planteó el Tribunal de Cuentas acerca de la efectividad de las OP en el marco de la ejecución de sus programas operativos, la Comisión sigue apostando por ellas —ya desde la reforma de 1996— como principal instrumento de funcionamiento del régimen de la OCM, de concentración de la oferta, de reforzamiento del poder de negociación de los productores y de canalización de las ayudas a los agricultores²⁰. Sin embargo, siendo consciente de las deficiencias de su implantación y de los mediocres resultados obtenidos en dicho último objetivo, plantea una serie de medidas para su actualización y revitalización.

La primera finalidad de la reforma en este ámbito, es conseguir aumentar de forma considerable los niveles de agrupamiento de la oferta, para lo cual hay que flexibilizar su funcionamiento e incrementar el atractivo de las OP para los agricultores, a las que se considera «agentes básicos» del régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas. En ese sentido el Considerando 8 del Reglamento 1182/2007 afirma: “Frente a una demanda cada vez más concentrada, el reagrupamiento de la oferta en estas organizaciones constituye más que nunca una necesidad económica para reforzar la posición de los productores en el mercado. Este reagrupamiento debe tener un carácter voluntario y demostrar su utilidad gracias a la amplitud y eficacia de los servicios que puede prestar una organización de productores a sus miembros. Dado que las organizaciones de productores actúan exclusivamente en interés de sus miembros, debe considerarse que en las cuestiones económicas actúan por cuenta y en nombre de estos”.

Las medidas específicas que aborda el Reglamento tienen por objeto aspectos tales como el reconocimiento de OP, la gama de productos de la que se ocupa una OP, el volumen de ventas directas permitidas a los productores afiliados, la aplicación de normas a los no asociados, así como la delegación de competencias o funciones de las OP a asociaciones de OP y la delegación de funciones a las filiales.

b) Constitución de las OP: requisitos y reconocimiento

El Reglamento propuesto no introduce modificaciones sustanciales con respecto al régimen anterior, pero sí contiene ciertas diferencias.

Se define a la OP como “toda entidad jurídica o parte de una entidad jurídica claramente definida que cumpla los requisitos siguientes...” (art. 3.1), mientras que el R. 2200/96 simplemente la calificaba como *toda persona jurídica* (art. 11.1).

Habría sido preferible mantener el concepto de *persona jurídica* en vez de introducir el de *entidad jurídica*, pues este concepto puede inducir a confusión. Lo que realmente importa en la OP es la

²⁰ En ese sentido la Comisaria de Agricultura insiste en que ante todo “tenemos que solucionar los problemas estructurales que padece nuestro sector, redoblando los esfuerzos para reducir su fragmentación. Es preciso así, en primer lugar, aumentar más la capacidad de atracción de las OP, que son la espina dorsal del sector de las frutas y hortalizas”. Prólogo del Documento “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”, op. cit.

creación de una personalidad jurídica diferente a la de los miembros integrantes, y esto quedaba claramente definido con el concepto anterior.

Tampoco se entiende demasiado bien la expresión siguiente: "...o parte de una entidad jurídica claramente definida". Para salvar la interpretación, cabría pensar en una persona jurídica que constituya otra entidad filial dependiente de aquella pero con capacidad jurídica propia, y que desempeñe las funciones de la OP.

La constitución de una OP es de carácter voluntario, y depende de la libre iniciativa de los agricultores que cultiven productos integrados en el sector de frutas y hortalizas. Esta vez sí hay que felicitar por la mejora técnica del R. 1182/2007 en relación con el R. 2200/96 que hablaba con incorrección de la creación de las OP "a iniciativa de los *productos*...".

Se introduce con acierto una remisión a la definición que de «agricultor» efectúa el artículo 2, letra a), del Reglamento 1782/2003²¹ (Reglamento horizontal o del "pago único"), lo que supone una evidencia más de la voluntad del legislador comunitario de adaptar el sector hortofrutícola a la reforma de la PAC de 2003.

Los objetivos que debe perseguir la OP son los mismos que ya contenía el R. 2200/96 (prácticas de cultivo, de producción y de gestión de residuos respetuosas con el medio ambiente; programación de la producción; concentración de la oferta y comercialización; optimización de costes; estabilización de precios), al igual que los requisitos previstos en los estatutos, salvo matices de redacción. Entre éstos últimos sigue destacando la obligación de los asociados de *comercializar*²² la totalidad de su producción a través de la OP y la de abonar las contribuciones financieras para la constitución y aprovisionamiento del fondo operativo.

El último requisito constitutivo de las OP es el reconocimiento oficial de las mismas por parte de los Estados miembros. La única diferencia con el sistema anterior afecta a la determinación del número mínimo de miembros y el volumen mínimo de producción comercializable exigible a la OP. Así pues, mientras el art. 11.2.a) del R. 2200/96 se remitía al art. 46, el cual preveía una decisión en este asunto por parte de la Comisión, con el asesoramiento del Comité de gestión de frutas y hortalizas frescas²³, el R. 1182/2007 deja en manos de los Estados miembros la fijación de las exigencias de asociados y de producción (art. 4.1, letra b). Podemos concluir que esta medida sí aporta cierta flexibilidad al sistema de reconocimiento de OP y a los criterios de afiliación de productores a las mismas, permitiendo que cada Estado, en atención a sus propias necesidades —por ejemplo, piénsese en las diferencias entre

²¹ "Toda persona física o jurídica o todo grupo de personas físicas o jurídicas, independientemente del régimen jurídico que otorgue la legislación nacional al grupo y a sus miembros, cuya explotación esté situada en el territorio de la Comunidad, tal como se establece en el artículo 299 del Tratado, y que ejerza una actividad agraria".

²² El R. 2200/96 hablaba de *vender* la producción. Resulta más adecuada la genérica expresión *comercializar*.

²³ Dicho art. 46 se remite al procedimiento previsto en los arts. 4 y 7 de la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

Estados ya consolidados y los nuevos Estados miembros incorporados a la UE— ajuste los requisitos de constitución de las OP hacia una mayor o menor exigencia.

c) Fomento del asociacionismo entre productores para la creación o fusión de OP

Las medidas específicas dirigidas a fomentar la constitución de OP en el sector hortofrutícola, se articulan por medio de la elevación del porcentaje de la ayuda financiera que aporta la UE para la ejecución de los programas operativos: del 50 % al 60 %.

Las OP hacia las que, entre otras, específicamente se dirige dicho incentivo son las pertenecientes a aquellos Estados donde estas organizaciones comercialicen menos del 20 % de la producción de frutas y hortalizas, a los nuevos Estados miembros procedentes de la ampliación en 2004 o posteriores, a las OP de regiones ultraperiféricas, en el caso de fusiones entre OP, y para el caso de una asociación de OP reconocida que presente su primer programa operativo.

d) Las ventas directas parciales a los consumidores

Una de las excepciones al principio de la unidad de comercialización de *toda la producción* de sus miembros por parte de la OP, lo constituye la posibilidad de permitir a los productores la venta de ciertas cantidades de productos fuera del control por la OP, siempre que tales ventas se efectúen a los consumidores para satisfacer sus necesidades personales.

Esta opción ya estaba prevista en el R. 2200/96, pero sometida a la autorización y condiciones de la OP, y sujeta a porcentajes máximos del 20 % o del 25 %, según el tipo de OP (art. 11.1, letra c), inciso 3).

El Reglamento 1182/2007 de reforma de la OCM, ahora establece la posibilidad de “vender únicamente un porcentaje fijo de su producción y/o de sus productos a los consumidores para satisfacer sus necesidades personales, bien directamente en sus explotaciones y/o fuera de ellas; los porcentajes, que serán como mínimo del 10 %, los fijarán los Estados miembros” (art. 3.3, letra a).

La novedad consiste en la concreción de las modalidades de comercialización permitidas al productor: a) dentro de la misma explotación agrícola, seguramente en un expositor de venta directa al público y al por menor, o en las proximidades a la vía pública, lo que favorece la publicidad y captación de clientes; b) fuera de la explotación, tal y como también permite nuestra Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias en su art. 2.1: en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes.

Otra novedad de relevancia afecta a la fijación del porcentaje de ventas permitido, que estará en manos de los Estados, y será como mínimo del 10 % de la producción.

e) Hacia una mayor eficacia de los programas operativos

Uno de los objetivos esenciales de la OP es la constitución voluntaria de un Fondo Operativo destinado a financiar los programas operativos que autorice cada Estado miembro.

Tales programas operativos deberán encaminarse a la consecución de dos o más de los objetivos generales de las OP (vid. art. 3.1, letra c) o de los objetivos siguientes:

a) planificación de la producción; b) mejora de la calidad de los productos; c) incremento del valor comercial de los productos; d) promoción de los productos, ya sean frescos o transformados; e) medidas medioambientales y métodos de producción que respeten el medio ambiente, incluida la agricultura ecológica; f) prevención y gestión de crisis.

El Fondo Operativo se financiará por las contribuciones financieras de los miembros o de la propia OP y por una ayuda comunitaria. Esta última será igual al importe de las aportaciones de los miembros o de la propia OP efectivamente abonadas, se limitará al 50 % del importe de los gastos reales efectuados, y quedará sometida a un límite máximo del 4,1 % del valor de la producción comercializada de cada OP. Como regla especial, dicho porcentaje podrá aumentarse al 4,6 % del valor de la producción comercializada siempre y cuando el importe que supere el 4,1 % se utilice únicamente para la prevención de crisis y las medidas de gestión.

Los programas operativos y su financiación tendrán una duración mínima de tres años y máxima de cinco (art. 13.6).

Desde la perspectiva procedimental y de control, como hemos visto, el Informe Especial del Tribunal de Cuentas estima que los Estados miembros no han comprobado si el gasto dedicado a los programas operativos de las organizaciones de productores ha dado los resultados esperados. Opina asimismo que la Comisión no ha verificado la eficacia de los programas operativos ni ha evaluado la política aplicada.

Con el fin de mejorar la eficacia de los programas operativos, la Comisión propone (vid. art. 11.2) que los Estados miembros adopten una *estrategia nacional* que se aplicaría a los programas operativos sostenibles en el mercado de las frutas y hortalizas, y que debería contar con los elementos siguientes: a) análisis de la situación donde se especifiquen los puntos fuertes, deficiencias y las posibilidades de desarrollo; b) motivación de las prioridades seleccionadas; c) objetivos de los instrumentos y programas operativos, e indicadores de ejecución; d) evaluación de los programas operativos; e) obligaciones de las OP en materia de información.

La *estrategia nacional* debería consistir en una estrategia de solución de problemas, y su funcionalidad estriba en que, para tener acceso a la ayuda de la UE, las OP deberán adoptar programas operativos que se basen en ella.

f) Aplicación de normas a productores no asociados a una OP: la extensión de normas

La posibilidad de ampliar o extender el campo de aplicación de determinadas normas obligatorias adoptadas por determinadas OP a productores no integrados en la misma ya se preveía en el R. 2200/96 (art. 18).

Ahora el R. 1182/2007 (art. 14) denomina al ámbito geográfico de extensión de las normas *circunscripción económica*, si bien se trata del mismo concepto previsto en el régimen anterior: regiones de producción contiguas o cercanas en las que las condiciones de producción y de comercialización sean homogéneas.

La tipología de normas a aplicar tampoco ha variado sustancialmente: normas de producción, comercialización, protección del medio ambiente, de promoción y comunicación. Las condiciones de las normas tampoco han cambiado: que se lleven aplicando al menos durante una campaña y que se impongan por un máximo de tres campañas. Los productores no asociados podrán ser obligados a abonar a la OP la parte de contribuciones financieras que correspondan a gastos administrativos resultantes de la aplicación de las normas y los derivados de las actividades de investigación, de estudio de mercados y de promoción de ventas, medida lógica en tanto que aquellos no socios se benefician de los efectos positivos que genera la OP, aun sin pertenecer a la misma.

Una de las novedades afecta a la reducción de las exigencias de representatividad requeridas a una OP para que pueda solicitar la extensión de normas: a) que integre al menos el 50 % de productores de la circunscripción económica (antes se exigían dos tercios); b) que represente al menos el 60 % de la producción de la zona (antes se exigían dos tercios). Para el cálculo de tales porcentajes no se tendrán en cuenta los productores ni la producción de productos ecológicos.

Otra novedad señalada se refiere a los productores ecológicos, a quienes no obligarán dichas normas objeto de extensión, salvo que así lo acuerden los productores que representen al menos los mismos porcentajes arriba indicados.

Entre las finalidades que se pueden atribuir a este mecanismo de extensión normativa, se incluye la de potenciar aún más la influencia de las organizaciones y asociaciones de productores, garantizar la mayor estabilidad posible al mercado y atender en caso de crisis a los agricultores que no sean miembros de ninguna OP, para beneficiarse, por ejemplo, a través del mecanismo de retirada.

3.3. Gestión de las crisis de mercado en el sector hortofrutícola

La Comisión Europea en su Documento de presentación de la reforma de la OCM, afirma que las frutas y hortalizas son altamente percederas y su producción es muy intensiva en mano de obra. Las variaciones climáticas y de temperatura, así como las enfermedades y plagas, son para el sector causa frecuente de crisis que se manifiestan en forma de bruscos aumentos o descensos de los suministros y caídas de la demanda que erosionan los ingresos de los agricultores.

Como recuerda el Considerando 21 del Reglamento 1182/2007, la producción de frutas y hortalizas es imprevisible y los productos son percederos. Los excedentes, aun cuando no sean cuantiosos,

pueden perturbar considerablemente el mercado. Si bien se han implantado algunos regímenes para la retirada de productos del mercado, su gestión ha resultado un tanto compleja. Conviene introducir nuevas medidas para la gestión de crisis que sean de fácil aplicación. En estas circunstancias, la solución más idónea es la integración de todas estas medidas en los programas operativos de las organizaciones de productores, con lo que se conseguiría que éstas resulten más atractivas a los productores.

Así pues, el art. 9.1 del Reglamento incluye la *prevención y gestión de crisis* entre los posibles objetivos de los programas operativos de las OP. La finalidad última es evitar y hacer frente a las crisis que se presenten en los mercados de las frutas y hortalizas y, en este contexto, abarcará las siguientes medidas: a) las retiradas del mercado; b) la cosecha de frutas y hortalizas en verde o la no recolección de la cosecha; c) la promoción y la comunicación; d) las medidas de formación; e) los seguros de las cosechas; f) las ayudas para paliar los costes administrativos derivados de la constitución de mutualidades y fondos de inversión.

Se introduce un mecanismo para incentivar determinada modalidad de retirada del mercado. Si el porcentaje ordinario de ayuda comunitaria a la retirada asciende al 50 % de los costes efectuados, ésta se elevará al 100 % si las retiradas no superan el 5 % del volumen de producción comercializada por la OP y además los productos se entregan de forma gratuita a organizaciones o instituciones caritativas, instituciones penitenciarias, colegios e instituciones de educación pública, colonias de vacaciones para niños, hospitales y asilos para ancianos.

En todo caso, las medidas de gestión de crisis no podrán abarcar más de un tercio de los gastos del programa operativo.

3.4. Reforma del régimen de ayudas en los sectores de frutas y hortalizas frescas y transformadas

a) Justificación

La primera razón que esgrime la Comisión para proponer un cambio sustancial en la política de ayudas a la OCM, responde a la diversidad y heterogeneidad de regímenes de ayuda actualmente aplicables al sector, según se deriva de los Reglamentos 2200/96, 2201/96 y 2202/96, y que afectan a diversas frutas y hortalizas.

Como afirma el Considerando 18 del Reglamento de reforma, “la gestión de esos regímenes resulta compleja debido a su número y variedad. Si bien tienen por objeto algunas frutas y hortalizas concretas, no tienen totalmente en cuenta las condiciones regionales de producción y no abarcan todas las frutas y hortalizas. Resulta apropiado, por lo tanto, buscar un instrumento diferente para prestar ayuda a los productores de frutas y hortalizas”.

En efecto, uno de los principales objetivos de la reforma de las frutas y hortalizas es armonizar la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los productores del sector en función del Estado al que pertenezcan.

La segunda razón que se apunta, se basa en la paulatina extensión de las reformas de la PAC de 2003 a los diversos sectores agrícolas, reformas que, hasta la fecha, todavía no se habían llegado a aplicar plenamente en el sector que nos ocupa.

Además, existían elementos en el régimen anterior completamente incompatibles con la PAC reformada, como las ayudas a la producción que siguen concediéndose al sector de la transformación, las cuales deben suprimirse y sustituirse por el régimen de pago único dissociado, cuyo éxito ha quedado demostrado en otros sectores agrarios.

En materia de ayudas, la PAC-2003 introdujo por medio del Reglamento 1782/2003 un régimen de pago único por explotación (RPU) que disocia de la producción la ayuda prestada a los agricultores (ayudas desacopladas, ayudas directas a la renta del productor). La nueva filosofía se impulsa por la idea de pasar desde una política de «apoyo a los precios y a la producción» a otra de «apoyo a los ingresos de los agricultores». Dicho RPU se clasifica dentro de la «caja verde» de la OMC, debido a que por constituir un apoyo a la renta de los agricultores y no a la producción, el régimen no causa distorsiones en el comercio.

En el Documento de la Comisión de presentación de la reforma de la OCM²⁴, se denuncia que, actualmente, según el Estado a que se pertenezca, los cultivos de frutas y hortalizas están sujetas a tres regulaciones distintas dentro de los regímenes de pago directo dissociado:

1. Allí donde se aplica el modelo clásico de ayudas dissociadas, no se subvencionan las frutas y hortalizas ni las superficies de patatas de consumo (en nueve Estados, entre ellos España).

2. Dentro de los modelos de disociación parcial e híbridos, las superficies cultivadas con frutas y hortalizas (cultivos permanentes excluidos) y con patatas de consumo son subvencionables, aunque dentro de los límites del modelo clásico (en seis Estados).

3. En el marco del régimen de pago único por superficie (se aplica en 8 de los Estados adheridos a la UE en 2004 más Bulgaria y Rumania) todas las superficies cultivadas con frutas y hortalizas, incluidos los huertos frutales, son subvencionables sin límite alguno.

Ello explica que el Considerando 20 del Reglamento sostenga que “con el fin de lograr un sistema de ayuda al sector de las frutas y hortalizas más selectivo y flexible, así como para conseguir una mayor simplificación, conviene derogar los regímenes de ayuda vigentes e incorporar las frutas y hortalizas totalmente en el régimen que establece el Reglamento (CE) nº 1782/2003”.

²⁴ Vid. su apartado 3. Se puede consultar en http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/fruitveg/infopack_es.pdf

En última instancia, dentro del ámbito de la exportación a terceros países de productos en fresco, el anterior sistema de subvenciones a la exportación (las llamadas «restituciones») continuaba asociado a la producción y generaba distorsiones en el comercio que había que evitar.

b) Implicaciones

La reforma apuesta por la aplicación de tres medidas claramente definidas:

En primer lugar, se propone una medida de ámbito general, que implica la plena integración del sector de frutas y hortalizas en el régimen de pago único del R. 1782/2003.

Consecuentemente y a tal fin, el Reglamento 1182/2007 de reforma de la OCM efectúa diversas modificaciones del R. 1782/2003.

Ante todo, se añade la admisibilidad de los productos del sector hortofrutícola al régimen de pago único (art. 33.1), así como el cálculo del periodo de referencia (que para este sector se denomina *periodo representativo*) y del importe de referencia. La determinación de ambos índices queda en manos de los Estados miembros, que deberán basarse en criterios objetivos y no discriminatorios (Punto M del nuevo Anexo VII).

En el momento de hacer uso de los derechos de ayuda asignados al productor, todas las superficies de cultivos de frutas y hortalizas —incluidos los cultivos permanentes— tendrán la consideración de “hectáreas admisibles” (art. 44.2, párrafo 2º) a fin de declararlas como parcelas vinculadas al pago de la ayuda.

Respecto a la utilización agraria de las tierras y parcelas declaradas para el cobro del pago único, el nuevo art. 51 del R. 1782/2003 dispone que “los agricultores podrán emplear las parcelas declaradas ... para cualquier actividad agraria, con excepción de los cultivos permanentes. No obstante, podrán utilizar esas parcelas para los cultivos permanentes siguientes: ... d) frutas y hortalizas permanentes”.

Sin embargo, como medida transitoria y habida cuenta de la controvertida medida anteriormente citada, los Estados miembros podrán decidir, a más tardar el 1 de noviembre de 2007, que hasta una fecha determinada que no será posterior al 31 de diciembre de 2010, las parcelas en una o más regiones del Estado miembro podrán seguir sin ser destinadas a la producción de uno o más de los productos a que se hace referencia en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento 2200/96 y en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento 2201/96.

Por otro lado, la segunda de las medidas planteadas conlleva la supresión de los regímenes de apoyo a ciertos productos hortofrutícolas destinados a la transformación.

El apoyo prestado a las frutas y hortalizas que se destinan a la transformación (tomates, cítricos, melocotones, peras, higos secos, uvas pasas y ciruelas pasas) está clasificado actualmente en la llamada «caja ámbar» de la OMC, que contiene ayudas que distorsionan el comercio. Estas últimas constituyen uno de los principales temas de discusión dentro de la Ronda de Doha de la OMC. La actual reforma fortalece la posición de la UE en las negociaciones de dicha Organización.

Desde la perspectiva jurídica, el Reglamento 1182/2007 introduce una modificación de tal calado en el Reglamento 2201/96 regulador de la OCM de transformados a base de frutas y hortalizas, que queda prácticamente vacío de contenido. Por otro lado, se lleva a cabo la derogación del Reglamento 2202/96 sobre ayudas a los productores de determinados cítricos. Todos estos productos transformados quedan sometidos al régimen ordinario de pago único.

No obstante, hasta que finalice el año 2011 los Estados podrán aplicar medidas y ayudas transitorias antes de la plena integración en el RPU (como en el caso del mantenimiento de una ayuda a los tomates suministrados para transformación); y hasta el final del 2010 o 2011, según el tipo de producto destinado a la transformación (higos frescos; cítricos frescos; uvas de mesa; peras; melocotones, nectarinas y griñones; determinados tipos de ciruelas derivadas de las ciruelas de Ente), el Estado miembro podrá efectuar anualmente un pago adicional a los productores de aquellos (ver art. 68.ter del R. 1782/2003).

En definitiva —como ya auguraba la Comisión—, la inclusión de las frutas y hortalizas en el RPU y en el régimen de pago único por superficie contribuirá a simplificar más el conjunto del sistema y a aumentar la previsibilidad de los presupuestos agrarios. La reforma armoniza para todos los Estados miembros la normativa aplicable a las superficies donde se cultivan frutas y hortalizas, acabando así con la heterogeneidad actual del sector y ofreciendo a los productores los beneficios del apoyo a los ingresos que brinda el régimen de pago único²⁵.

Finalmente, la tercera medida consiste en la supresión de las restituciones a la exportación de frutas y hortalizas frescas, reguladas hasta ahora en el artículo 35 del R. 2200/96 que es eliminado.

Se han analizado los efectos y la función de las restituciones por exportación en el sector de las frutas y hortalizas y se ha comprobado que sus repercusiones económicas han disminuido considerablemente. De hecho, las exportaciones que reciben restituciones suponen menos de un tercio de las exportaciones totales. Por su parte, el valor de las restituciones oscila entre el 0,8 y el 8,9 % del precio de los productos exportados. Por lo tanto, se ha considerado que se puede hacer una mejor utilización de los fondos que se destinan a este instrumento y de ahí la supresión de las restituciones por exportación.

3.5. Consolidación de la dimensión medioambiental de la OCM

En opinión de la Comisaria Fischer Boel, nuestros agricultores han sufrido una profunda transformación en los últimos años, un decisivo cambio que les capacita para hacer una contribución mucho más positiva a la preservación y al mantenimiento de nuestro medio ambiente.

El Considerando 9 del Reglamento 1182/2007 afirma: “La producción y comercialización de las frutas y hortalizas debe tener plenamente en cuenta las cuestiones medioambientales, tanto en lo que se

²⁵ Así en el cit. apartado 3 del Documento “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”.

refiere a los sistemas de cultivo como a la gestión de los materiales usados y a la eliminación de los productos retirados de la producción, especialmente en lo que respecta a la protección de la calidad de las aguas, el mantenimiento de la biodiversidad y la conservación del entorno rural”. De una forma similar se defendía la relevancia de esta cuestión en la Exposición de motivos de la propuesta de Reglamento.

Las medidas introducidas por el Reglamento se centralizan en tres ámbitos de actuación: a) los programas operativos de las OP; b) la producción ecológica; c) la condicionalidad del RPU.

a) Los objetivos ambientalistas de las OP y su consecución a través de los programas operativos

Uno de los objetivos esenciales que debe perseguir una OP, a tenor del art. 3.1 letra b), es “el empleo de prácticas de cultivo, técnicas de producción y prácticas de gestión de los residuos respetuosas con el medio ambiente, en especial para proteger la calidad de las aguas, del suelo y del paisaje y para preservar o potenciar la biodiversidad”.

Trasladado dicho objetivo general al planteamiento de los programas operativos, el art. 9.1 dispone que los mismos deberán tener como objetivo, entre otros, “las medidas medioambientales y métodos de producción que respeten el medio ambiente, incluida la agricultura ecológica”.

Se establece un régimen especial (art. 9.3) aplicable a las medidas medioambientales, de tal modo que los Estados miembros exigirán a las OP el cumplimiento de alguna de estas dos condiciones:

a) que los programas operativos incluyan dos o más medidas medioambientales, o...

b) que como mínimo el 10 % del gasto correspondiente a los programas operativos se destine a medidas medioambientales.

Las medidas medioambientales se ajustarán a los requisitos para las ayudas agroambientales previstos en el artículo 39, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento 1698/2005, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). La ayuda para las medidas medioambientales cubrirá los costes adicionales y el lucro cesante como consecuencia de la medida.

Es fácil comprobar la relevancia que se otorga a la consecución del objetivo ambiental por medio de la aplicación de las medidas arriba citadas, desde el momento en que exige a los Estados miembros el establecimiento de unas directrices nacionales para la elaboración de los pliegos de condiciones referentes a las medidas a que se refiere el artículo 9.3 (ver. Art. 12.1).

Pero la reforma no sólo consolida el apoyo financiero (comunitario y de la propia OP) en favor de objetivos de índole ambiental o ecológica, sino que también establece ciertas limitaciones a aquellas inversiones que incrementen la presión sobre el medio ambiente, las cuales únicamente se permitirán en situaciones que ofrezcan garantías eficaces de protección del medio ambiente frente a tales presiones.

En definitiva, la reforma pretende adoptar disposiciones para conseguir que los programas operativos sean más sostenibles, más efectivos y más seguros desde el punto de vista medioambiental.

b) Fomento de la producción ecológica e integrada

En los últimos diez años se ha producido un aumento de la demanda de frutas y hortalizas ecológicas que ha sido satisfecha fundamentalmente por productores innovadores con un volumen de producción mediano.

Y es evidente que los sistemas integrados o ecológicos de producción agraria entran de lleno en el ámbito de las *medidas medioambientales*, en el sentido y con el apoyo que acabamos de ver en el apartado anterior.

Pero el Reglamento de reforma presta una atención especial a esta tipología de prácticas de cultivo, tanto desde la perspectiva de los objetivos finales consagrados a las OP, como desde la perspectiva del apoyo financiero suplementario.

Así, entre los objetivos esenciales de las OP se citan expresamente los siguientes: métodos de producción que respeten el medio ambiente, incluida la *agricultura ecológica*.

Por otro lado, como sabemos, la ayuda financiera comunitaria a los programas operativos (vid. art. 10) alcanza el 50 % de los gastos efectuados. Pues bien, ese porcentaje se elevará al 60 % en caso de que un programa operativo o parte de él abarque exclusivamente ayudas específicas para la producción de productos ecológicos regulados mediante el Reglamento 2092/1991, de 24 de junio, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

c) Sometimiento a las exigencias de condicionalidad del régimen de pago único

La incorporación con carácter general del sector hortofrutícola al sistema de ayudas directas del régimen de pago único, supone la aplicación —al igual que al resto de sectores— de la normativa del R. 1782/2003.

Entre las exigencias de dicho Reglamento a los fines de la percepción de las ayudas agrícolas, se encuentra la llamada *condicionalidad*, que introduce un componente ambiental de gran alcance, regulado en los artículos 3 a 9 del mismo.

La condicionalidad supedita el cobro de las ayudas a la observancia de dos tipos de exigencias:

a) Los requisitos legales de gestión, que afectan al ámbito de la salud pública, la sanidad vegetal y animal, el bienestar de los animales y el medio ambiente²⁶.

²⁶ Los requisitos legales de gestión conllevan el acatamiento de algunas disposiciones comunitarias enumeradas en el Anexo III del R. 1782/2003, que afectan a diversos ámbitos de actuación. Entre ellos se encuentra el ámbito relativo al “medio ambiente”, donde la obligación de los beneficiarios se extiende al cumplimiento, a partir del 1 de enero de 2005, de cinco Directivas: 1. Dir. 79/409, de conservación de las aves silvestres; 2. Dir. 80/68, de protección de las aguas subterráneas contra la contaminación; 3. Dir. 86/278, de protección del medio ambiente y en particular de los suelos en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura; 4. Dir. 91/676, de protección de las aguas contra la contaminación

b) Las buenas condiciones agrarias y medioambientales²⁷.

El incumplimiento de los requisitos de condicionalidad genera una sanción económica específicamente regulada por la normativa, y que repercute sobre el importe de los pagos a recibir por el agricultor²⁸. El supuesto fáctico tiene como punto de partida el hecho de que, al efectuar determinada actividad agraria o en determinado terreno de la explotación, no se hayan respetado los requisitos legales de gestión o las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Como consecuencia se podrán reducir e incluso anular los pagos directos del año natural en que se produzcan los incumplimientos. Para graduar la sanción a imponer, se distingue entre el incumplimiento por negligencia (reducción máxima de un 5 %, y si es una conducta reiterada, de un 15 %) y el incumplimiento deliberado o intencionado (que implica una reducción mínima del 20 % y que puede llegar hasta la exclusión total del pago en ese año civil e incluso en los siguientes). Se trata de una concreta aplicación de la clásica distinción propia del ámbito de la responsabilidad civil, que distingue entre la culpa y el dolo a efectos de determinar las consecuencias de un incumplimiento contractual. En todo caso, para concretar el alcance específico de la sanción pecuniaria, se aplicarán como criterios de valoración la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento observado.

3.6. Promoción del consumo de frutas y hortalizas

Según las recomendaciones de la OMS y la FAO, una dieta sana supone un consumo diario de al menos 400 gramos de frutas y hortalizas. Este nivel sólo se alcanza en la UE por Grecia e Italia con cerca de 500 gramos, mientras que otros Estados miembros se sitúan bastante por debajo del mismo (Reino Unido: 200 gramos). La Comisión denuncia que pese al hecho incontestable de que las frutas y hortalizas sean productos muy saludables, su consumo en la UE se encuentra estancado.

Como parte de la reforma de la OCM de frutas y hortalizas, la UE procede a revisar la política que se aplica a la promoción, la calidad y las normas de comercialización. El objetivo consiste en que los

producida por Nitratos; 5. Dir. 92/43, de conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres. Aunque realmente, en virtud de la transposición de tales Directivas al Derecho español, la normativa que el agricultor receptor de ayudas directas en España deberá acatar consiste en varias disposiciones de Derecho ambiental dirigidas a la conservación y protección de ciertos espacios y recursos naturales: a) Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; b) Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el reglamento del dominio público hidráulico; c) Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, sobre utilización de los lodos de depuración en el sector agrario; d) Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias; e) Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

²⁷ Partiendo del principio de que los Estados miembros deberán garantizar que los agricultores mantengan dichas condiciones en todas las tierras agrarias, especialmente en las que ya no se utilicen para la producción, en España el artículo 4 del RD. 2352/2004 desarrolla el catálogo de “buenas condiciones” a aplicar en la explotación agraria beneficiaria de pagos directos. Con ellas se busca esencialmente alcanzar los siguientes objetivos: evitar la erosión, conservar la materia orgánica del suelo, evitar la compactación manteniendo la estructura de los suelos, garantizar un mantenimiento mínimo de las superficies agrícolas y evitar el deterioro de los hábitats.

²⁸ A nivel comunitario, su régimen se establece en los arts. 6 y 7 del R. 1782/2003, así como en los arts. 66, 67, 68 y 71 del R. 796/2004. En el ámbito español se aplica el art. 9 del RD 2352/2004.

consumidores de la UE y de otros países terceros puedan acceder con mayor facilidad a productos más saludables y de mejor calidad, lo que fomentará al mismo tiempo el consumo de frutas y hortalizas.

Es deseo de la Comisión promover el consumo de frutas y hortalizas, cuyo beneficio para la salud humana está claramente demostrado, y cuya necesidad es hoy innegable ante la creciente obesidad de la población y, en especial, de los jóvenes y niños. Por ello se pretende dar más apoyo a los esfuerzos que está realizando el sector para que todos los europeos consumamos mayores cantidades de frutas y hortalizas.

Las medidas concretas que se establecen son las siguientes:

a) Las OP podrán seguir incluyendo la promoción en sus programas operativos, cofinanciada al 50 % por la UE. En concreto, realizarán campañas de promoción de carácter general en las condiciones que establezcan las normas de desarrollo y campañas en las que promocionarán sus marcas. En ese sentido, el artículo 9.1 letra d) del Reglamento 1182/2007 incluye entre los objetivos de las OP la promoción de los productos ante los consumidores.

b) En el nuevo marco de la gestión de crisis (art. 9.2, letra c), se incluyen medidas de promoción y comunicación que también podrán optar a la financiación de los programas operativos de las OP.

c) El Reglamento 2826/2000, de 19 de diciembre de 2000, sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior, prevé que la Comunidad contribuya a sufragar hasta un 50 % del coste de los programas de promoción. El Considerando 23 del R. 1182/2007 estima que para fomentar el consumo de frutas y hortalizas entre los niños en centros educativos, debe aumentarse ese porcentaje en este caso.

A tal fin se propone una modificación de dicho Reglamento para considerar a los niños en centros educativos como el principal grupo destinatario de la promoción, así como para aumentar al 60 % el porcentaje de la cofinanciación comunitaria en caso de que la promoción de frutas y hortalizas se dirija a aquellos.

d) Los productos retirados de los mercados podrán ser financiados al 100 % por la Unión Europea en caso de que sean distribuidos gratuitamente entre organizaciones e instituciones caritativas, instituciones penitenciarias, colegios y centros de educación pública, colonias de vacaciones para niños, hospitales y asilos para ancianos (art. 10.4, letra b).

3.7. La apuesta por la simplificación normativa y administrativa: en especial las normas de comercialización

a) Simplificación jurídica y reglamentaria

En líneas generales, la Comisaria de agricultura está convencida de la necesidad de simplificar la PAC —a nivel normativo y de gestión— allí donde sea posible, lo que redundará en beneficio tanto

para los agricultores como para las Administraciones, y estima que las propuestas presentadas de reforma de la OCM hacen exactamente eso.

Entre las medidas de simplificación administrativa de la reforma propuesta, se incluye la que conlleva la supresión de las ayudas a la transformación y su sustitución por el régimen de pago único o el régimen de pago único por superficie, existentes en la actualidad. Ello contribuirá a simplificar más el conjunto del sistema.

Por otra parte, en su afán por mejorar el atractivo de las OP, la reforma introduce varias simplificaciones y una mayor flexibilidad.

La supresión de las restituciones por exportación contribuye asimismo a la simplificación, dado que los exportadores ya no tendrán que ocuparse de seguir los procedimientos que conlleva la concesión de aquellas.

El punto álgido de esa labor de simplificación llegará cuando la OCM de frutas y hortalizas se incorpore a la futura Organización Común de Mercados Agrícolas única, a la que hace mención el Considerando 4 del Reglamento 1182/2007: “La Comisión presentó por separado una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas podría incorporar inicialmente determinadas disposiciones por las que se regula el sector de las frutas y hortalizas, que son horizontales y se aplican a otros productos agrícolas ... si bien conviene actualizarlas, simplificarlas y racionalizarlas para poder incorporarlas fácilmente en la propuesta mencionada”.

La propuesta de Reglamento que anunciaba la creación de una nueva OCM agrícola horizontal, fue aprobada el 18 de diciembre de 2006²⁹. Finalmente, dicha «OCM única» fue aprobada por el Reglamento 1234/2007³⁰ del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM).

Esta nueva *macro OCM agraria* integra —con carácter general a partir del 1 de enero de 2008— a 21 OCM de los más diversos sectores agrícolas, derogando hasta 35 Reglamentos actualmente en vigor (vid. art. 201). Al sector de las frutas y hortalizas, así como de las frutas y hortalizas transformadas, únicamente se le aplicarán las disposiciones del artículo 195 del R. 1234/2007.

El análisis de esta extensa norma merece un estudio individualizado que excedería las pretensiones de este trabajo.

b) El caso de las normas de comercialización

²⁹ COM (2006) 822: Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas.

³⁰ DOUE n° L 299 de 16/11/2007.

Uno de los ámbitos de actuación donde la Comisión se plantea afrontar el esfuerzo de la simplificación normativa es el de las normas de comercialización de frutas y hortalizas. Como parte del compromiso de la Comisión Europea de «mejorar la legislación», la reforma de 2006 representará un nuevo paso para una gestión más sencilla de las normas de comercialización de la UE³¹.

En el mismo sentido se expresa el Considerando 5 del Reglamento 1182/2007: “La amplitud de las modificaciones a que se somete el régimen obliga, por claridad, a incorporar otras disposiciones del sector de las frutas y hortalizas en un Reglamento aparte. Dado que algunas de esas disposiciones son también, en cierta medida, de carácter horizontal y se aplican a otra serie de productos agrícolas, como las *normas de comercialización* y las relativas al comercio con terceros países, conviene *actualizarlas y simplificarlas* para facilitar su incorporación posteriormente en el citado Reglamento del Consejo por el que se crea una organización común de mercados agrícolas”.

Consecuentemente, las normas de comercialización se han simplificado sustituyendo las disposiciones legales aplicables sobre ese particular por las que se contengan en el R. 1234/2007 de la OCM única, cuyo texto es más específico. La Comisión dispone así de la flexibilidad y las competencias suficientes para ejercer la simplificación cuando lo considere apropiado y sea posible hacerlo.

El Reglamento 1182/2007 menciona en su artículo 2.2 (único que integra el Título II relativo a la «Clasificación de los productos») que la Comisión podrá establecer *normas de comercialización* para los productos frescos o transformados.

El objetivo de tales normas se centra en las especificidades de los productos en particular, en la necesidad de garantizar unas condiciones que permitan dar una salida fluida a esos productos en el mercado³² y en el interés de los consumidores por recibir una información adecuada y transparente sobre los productos, que impida que aquellos sean llevados a error.

El contenido de las normas de comercialización podrá referirse en particular a la calidad, la clasificación por categorías, el tamaño, el envase, el embalaje, el almacenamiento, el transporte, la presentación, la comercialización y etiquetado.

Tales normas se ajustan a las internacionales y se aplican tanto a los productos que se comercializan dentro de la Unión como a los que se importan y exportan.

La naturaleza obligatoria de esta normativa se fundamenta en el hecho de que el tenedor de los productos para los que se hayan establecido normas de comercialización sólo podrá exponerlos para la venta, ponerlos en venta, venderlos, entregarlos o comercializarlos de cualquier otra forma en la Comunidad con arreglo a esas normas. Los Estados miembros asumen la función de control y

³¹ Vid. el apartado 4 del Documento “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”, cit.

³² “La clasificación de los productos de acuerdo con una sola referencia internacionalmente aceptada facilita el desarrollo del comercio en un marco de competencia justa y contribuye así a aumentar la rentabilidad de los sectores” (apartado 4 del Documento “Reforma del sector de las frutas y hortalizas”, cit.).

sancionadora: ellos serán los que deban comprobar que esos productos se ajustan a dichas normas (controles de conformidad)³³ y aplicarán sanciones según convenga.

4. CONCLUSIONES

No se puede entender correctamente la reforma de la OCM de frutas y hortalizas introducida por el Reglamento 1182/2007 y sus disposiciones de desarrollo sin profundizar en el marco general que conforma las negociaciones comerciales en el seno de la OMC, y en especial, por cuanto se refiere a la liberalización del comercio de productos agrícolas en un mercado global.

Tampoco puede abstraerse la reforma de la OCM del marco de la nueva PAC surgida a partir del año 2003, hacia cuyos principios generales avanza inexorablemente, sobre todo en el ámbito de la competitividad, en la orientación al mercado de las producciones, y en el marco de los apoyos financieros al sector: el camino hacia la plena aplicación del sistema de ayudas desacopladas y del RPU queda totalmente despejado.

Asimismo, la reforma de la OCM viene impulsada por motivaciones estructurales intrínsecas al propio sector hortofrutícola, tales como el escaso nivel de organización de la producción en torno a las OP en determinados Estados, el bajo nivel de concentración de la oferta con fines de comercialización, o las debilidades y deficiencias de ciertos instrumentos de la OCM que conviene revisar (valoración real de la eficacia de los programas operativos, aumentar los incentivos al asociacionismo, gestión eficiente de los riesgos de producción y las crisis de mercado, etc.).

Finalmente, hay dos aspectos de alcance “social” que la reforma de la OCM del 2007 ha tratado de poner de manifiesto y fomentar. Por un lado, el objetivo del aumento del consumo de frutas y hortalizas a todos los niveles, y especialmente entre los jóvenes y niños, a resultas de las recomendaciones de las principales organizaciones alimentarias del planeta. Por otro lado, la confirmación y reforzamiento de la dimensión ambiental de la OCM: habida cuenta del importante impacto negativo que la producción y comercialización de frutas y hortalizas produce sobre el medio ambiente, se apuesta por una estrategia que fomente prácticas agrarias y comerciales más compatibles con la tutela de los recursos naturales y el paisaje, donde el modelo de la agricultura ecológica e integrada se plantea como el paradigma a seguir.

³³ En este sentido, el Considerando 7 del Reglamento 1182/2007 estima que puede ser necesario adoptar medidas especiales, en concreto métodos actualizados de análisis y otras medidas que permitan determinar las características de las normas en cuestión, para evitar los abusos relacionados con la calidad y la autenticidad de los productos presentados a los consumidores, así como las graves perturbaciones que pueden causar en los mercados.