

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la organización común de mercado de los forrajes desecados para las campañas de comercialización 2004/2005 a 2007/2008»**

(COM(2003) 23 final — 2003/0010 (CNS))

(2003/C 208/11)

El 10 de febrero de 2003, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de abril de 2003 (Ponente: Sr. Wilms).

En su 399º Pleno de los días 14 y 15 de mayo de 2003 (sesión del 14 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor y 18 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Síntesis de la propuesta de la Comisión

1.1. La propuesta de la Comisión prevé una reducción completa de las ayudas al sector de los forrajes desecados, de tal forma que el presupuesto de la OCM de los forrajes desecados irá desapareciendo en un período de cuatro años a partir de 2004. La Comisión propone una reducción inicial del presupuesto del 55 % y del 100 % en 2009 y la inclusión del forraje desecado en el sistema de pago único, con lo que se suprimirían las medidas de apoyo al sector. La ayuda a la industria se reduciría progresivamente desde 33 EUR/t en la campaña 2004/2005 a 0 EUR/t en la campaña 2007/2008 y se concedería indistintamente para forraje deshidratado o para forraje secado al sol. La mitad del presupuesto actual se distribuiría entre los agricultores dentro del nuevo pago único a la explotación.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE valora positivamente que la Comisión se ocupe de la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados, ya que «desde las dos últimas reformas de la PAC y los acuerdos de la OMC, el nivel de autoabastecimiento en proteínas vegetales de la Unión Europea ha disminuido de nuevo situándose por debajo del 25 % el año pasado [es decir, en 2001]. Este porcentaje en degradación constante plantea la cuestión de una dependencia que presenta riesgos para la ganadería europea en relación con sus necesidades de proteínas vegetales»<sup>(1)</sup>.

2.2. En su dictamen de enero de 2002, el CESE señalaba la importancia de las proteínas vegetales en la alimentación animal y constataba una discrepancia entre las necesidades de proteínas vegetales de la UE y su potencial de producción<sup>(1)</sup>. En el contexto de su trabajo sobre las proteínas vegetales, el

CESE ha señalado que la demanda en la UE aumentará probablemente, pero que al mismo tiempo disminuirán las superficies de cultivo y en consecuencia se generará una dependencia de las importaciones<sup>(1)</sup>.

2.3. En algunos Estados miembros, el régimen actual de ayudas al sector de los forrajes desecados<sup>(2)</sup> previstas por la OCM para los países productores, unidas a unas condiciones de clima y suelo favorables, han permitido el desarrollo de una economía basada en el cultivo de la alfalfa, que localiza a sus principales agentes (agricultores e industrias) en el medio rural y mantiene más de 15 000 empleos en la UE. Además, permite obtener una proteína vegetal de alta calidad que ayuda a contrarrestar el enorme déficit de estas materias de que adolece la Unión Europea. El clima de algunas regiones del Sur de Europa ha permitido generar importantes ahorros energéticos por unidad de producto debido a las humedades comparativamente inferiores que alcanza el forraje en el campo tras la siega, gracias a técnicas como el presecado. Estos ahorros se suman a aquellos que genera la alfalfa como cultivo permanente con escasos requerimientos de laboreo y abonos nitrogenados. Es importante señalar que gracias a países como España se ha cubierto la cantidad máxima garantizada europea, garantizando su continuidad. Con todo, es conveniente acometer las reformas oportunas para aprovechar el potencial de ahorro energético que permiten las condiciones naturales del Sur de Europa sin que por ello haya que poner en peligro los efectos positivos de esta actividad.

2.4. Para aprovechar al máximo el potencial productivo de la Unión y el presupuesto destinado al sector, conviene continuar con la política de corresponsabilidad en lo referente al cálculo de la superación de cantidades máximas garantizadas.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Reactivación de un plan de proteínas vegetales a escala comunitaria», DO C 80 de 3.4.2002, pp. 26-34.

<sup>(2)</sup> 38,64 EUR/t para los forrajes secados al sol; 68,83 EUR/t para los forrajes deshidratados.

Sólo en el caso de superarse la cantidad garantizada europea debe penalizarse a los Estados miembros que superen sus cantidades nacionales respectivas.

### 3. Posibles repercusiones de la modificación de la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados

#### 3.1. Consumo de energía en la producción

3.1.1. Desde el punto de vista medioambiental, debe valorarse de forma muy positiva que las diferentes ayudas destinadas al proceso de desecación vayan a reducirse a una ayuda única. En el proceso de desecación a máquina, el 40 % del total de los costes de producción son costes de calefacción. Únicamente en el 8 % de los procesos de deshidratación en la Unión Europea se emplean energías renovables, mientras que en el 92 % restante se utilizan en cambio combustibles fósiles. Las emisiones de contaminantes atmosféricos tienen consecuencias para la salud, ya que producen los síntomas clásicos de la contaminación urbana, si bien en las zonas rurales este efecto se mitiga por la menor concentración de contaminantes. Además, estas emisiones contribuyen al efecto invernadero, causa del cambio climático. Por ello, conviene reorientar las ayudas a la transformación del forraje para potenciar el ahorro energético y promover la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables, como se viene haciendo ya en una proporción importante de la evaporación artificial. La desecación por medios mecánicos plantea todavía más problemas debido a las emisiones olfativas resultantes. Además, la utilización del regadío en la producción de forrajes desecados en algunos Estados miembros es problemática desde el punto de vista ecológico y económico.

#### 3.2. Efectos en el empleo

3.2.1. En Europa, unas 15 000 personas trabajan a tiempo completo en empresas de deshidratación y en las industrias de los sectores conexos de la producción. En consecuencia, el número de los que trabajan en el propio sector de los forrajes desecados ha de ser menor. Por lo general, las empresas suscriben contratos con los productores, de modo que estas relaciones contractuales garantizan tanto la producción como la posterior transformación.

3.2.2. Los productores de forrajes desecados en Europa temen que en las empresas responsables de las aproximadamente 350 instalaciones de producción, la explotación pueda venirse abajo, ya que la nueva reglamentación no les permitirá obtener suficiente materia prima para dichas instalaciones de producción. En el futuro, dependerá de las negociaciones contractuales determinar en qué medida el pleno rendimiento de las empresas de transformación podrá dar lugar a un precio de compra de la materia prima que sea competitivo. Los empresarios necesitan apoyo a la hora de desarrollar las competencias que precisan para adaptar sus empresas a unas condiciones cambiantes<sup>(1)</sup>.

(1) Libro Verde «El espíritu empresarial en Europa», COM(2003) 27 final, p. 27.

#### 3.3. Efectos en el medio ambiente

3.3.1. Los cultivos para la producción de forrajes desecados deben generar unos ingresos adecuados para el agricultor. Éste es el único medio de mantener los efectos ecológicos positivos del cultivo para forrajes. El cultivo de superficies forrajeras a lo largo del año impide la erosión del suelo y asegura en muchas regiones de Europa una economía agraria orientada al mercado en zonas desfavorecidas, con lo que refuerza la situación social de la agricultura tradicional. En su dictamen sobre las proteínas vegetales, el Comité señaló expresamente que el cultivo de proteaginosas es de gran interés para mantener la estructura de los suelos y muy importante para el desarrollo sostenible de la agricultura<sup>(2)</sup>. Al mismo tiempo, desempeña una importante función en relación con la protección del medio ambiente y el equilibrio de las actividades en el medio rural<sup>(3)</sup>. Es preciso que estos cometidos puedan seguir cumpliéndose en el futuro.

#### 3.4. Mercado mundial

3.4.1. El mercado mundial debe seguir estando accesible para el comercio de proteaginosas. El Comité ya señaló en otra ocasión que el objetivo no ha de ser necesariamente cubrir la totalidad de las necesidades con una producción exclusivamente comunitaria<sup>(4)</sup>. Cabe recordar al respecto que las proteínas vegetales para forraje en la UE se componen en un 70 % aproximadamente de soja importada. No obstante, la producción comunitaria sí debe garantizar la producción básica de forrajes desecados, cosa que, en las condiciones generales actuales, sólo es posible mediante un sistema de ayudas financieras. Un volumen elevado de importaciones en este sector y la existencia de organismos modificados genéticamente son, sin embargo, hechos más bien cuestionables frente a —por ejemplo— la producción local de forrajes desecados.

### 4. Forrajes desecados de producción europea: hacia una producción sostenible

4.1. En la campaña de comercialización 2001/2002 se produjeron 4 800 000 toneladas de forrajes desecados<sup>(5)</sup>, y el sector entero de los forrajes en la UE produjo un volumen de 200 millones de toneladas. Según las condiciones climáticas, las cantidades producidas en los distintos Estados miembros varían considerablemente<sup>(6)</sup>.

(2) Dictamen del CESE sobre la «Reactivación de un plan de proteínas vegetales a escala comunitaria», DO C 80 de 3.4.2002, pp. 26-34.

(3) CIDE, Dossier d'information, Les enjeux de la luzerne face à la réforme de la PAC (Ventajas e inconvenientes de la producción de alfalfa en el marco de la reforma de la PAC), p. 13.

(4) CMG Austria: 4 400 t; CMG Francia: 1,6 t.

4.2. En especial, el secado artificial de forrajes verdes fue objeto de críticas en el pasado <sup>(1)</sup>. La Comunidad debe obligar a los Estados miembros a introducir controles alimentarios oficiales que refuercen la eficacia de las medidas de control y permitan medidas de ejecución más estrictas. La asistencia y la cooperación de los organismos públicos deben ser obligatorias. Además, deben crearse condiciones financieras para la adopción de medidas de mejora de la seguridad alimentaria, en las que la frecuencia de los controles se determine en función de los riesgos. En el caso de la producción de forrajes desecados, el riesgo debe considerarse elevado, ya que en el transcurso de los procesos térmicos es posible cometer muchos abusos. Por ello, cabe entender la seguridad de los forrajes como seguridad alimentaria.

4.3. En el futuro, la Comunidad no debería fomentar ningún método de producción que no se comprometa a garantizar la sostenibilidad social, ecológica y económica. Para los productores de forrajes desecados, esto significa que deben revisar sus instalaciones desde el punto de vista de la eficacia energética y de la seguridad técnica.

4.4. En los últimos veinte años, los productores de forrajes desecados a máquina han podido reducir en un 50 % el consumo de energía <sup>(2)</sup>. Es preciso seguir consecuentemente en esa dirección para garantizar una producción de forrajes desecados sostenible.

## 5. Medidas para la aplicación de una producción sostenible de forrajes desecados: peticiones del CESE

5.1. La actual estructura de costes de las empresas de forrajes desecados depende de un nivel muy elevado de ayudas comunitarias a la producción (véase el punto 1). El CESE valora positivamente el reequilibrio de los apoyos propuestos dentro del sector, ya que tiene en cuenta tanto a los grupos que se dedican a la producción como a la transformación.

5.2. Las empresas de producción de forrajes desecados a máquina también deben seguir siendo capaces de mantener la producción. En el futuro también debe ser posible garantizar la producción comunitaria de proteaginosas. Para ello es necesario procurar una relativa independencia de la agricultura europea con respecto a la producción mundial.

5.3. Ahora bien, las explotaciones agrícolas sólo podrán garantizar la producción si se garantiza la compra por parte de las empresas de forrajes desecados. Sólo entonces podrán aprovecharse de modo sostenible los importantes efectos ecológicos del cultivo de proteaginosas para la agricultura europea.

5.4. Para obtener las ayudas en el futuro, las empresas de transformación deberán evaluar sus instalaciones industriales según criterios de eficiencia energética e introducir técnicas que fomenten el ahorro de energía, de modo que la reducción de los costes energéticos les permita seguir siendo competitivas. No cabe duda de que ello tendrá efectos positivos en el medio ambiente y el empleo.

5.5. Si los procesos de deshidratación se realizan con técnicas de calefacción y de procesado respetuosas con el medio ambiente, se mantendrán el empleo y se crearán nuevos puestos de trabajo, también en los sectores conexos. En este contexto, debe recordarse a las empresas la responsabilidad social que han de asumir al gestionarse de manera autónoma.

5.6. La Comunidad debería establecer una norma por la que la autorización nacional para las instalaciones de deshidratación que pueden acceder a las ayudas se vincule, entre otras cosas, a criterios como la seguridad del empleo y el respeto del medio ambiente.

5.7. El CESE propone establecer un régimen de ayudas a las empresas de deshidratación que recompense el bajo consumo de energía. Esto significa que sólo será posible acceder a las ayudas a la transformación si el consumo de energía destinado a la producción está en el nivel más bajo posible desde el punto de vista técnico. El Comité pide en este contexto a la Comisión que conceda un período transitorio en el que se permita a las empresas adaptar su tecnología. De ese modo podrían utilizar ese potencial de innovación para reducir el empleo de combustibles fósiles. Tal período transitorio podría corresponder a la fase inicialmente prevista de la reducción degresiva hasta 2008. Es probable, no obstante, que las empresas sólo contemplen la posibilidad de llevar a cabo tal adaptación si existe la opción de que se siga manteniendo durante un período de tiempo más prolongado un régimen de ayudas compatible con el medio ambiente. En la mayoría de las empresas, las ayudas limitadas a un plazo de cuatro años no darán lugar a una reestructuración, sino a un cese de la producción.

5.8. Las instalaciones antiguas, que funcionan con un alto consumo energético, deberán dejar de recibir ayudas después del período transitorio. Para las tecnologías perjudiciales para el medio ambiente, el nivel de las ayudas podrá reducirse a cero una vez transcurra el período transitorio.

5.9. El régimen de ayudas debería favorecer especialmente a aquellas empresas que renuncien al empleo de combustibles fósiles y que introduzcan en sus instalaciones el empleo de energías renovables. Las ayudas deberían destinarse también a las formas combinadas de consumo energético (por ejemplo,  $\frac{2}{3}$  gas natural y  $\frac{1}{3}$  energía eólica), y debería establecerse una prima a la transformación en función del porcentaje de empleo de las energías renovables.

(1) En Alemania (Estado federado de Turingia), en una instalación de secado se produjeron y vendieron 250 t de forraje con dioxinas, debido a un fallo técnico que fue detectado gracias a un control alimentario oficial. Véase el informe del Ministerio Federal de Protección del Consumidor, Alimentación y Agricultura de 19.2.2003.

(2) CIDE, Dossier d'information, Les enjeux de la luzerne face à la réforme de la PAC, p. 20.

5.10. Con el fin de apoyar métodos sostenibles de producción de forrajes desecados, la prevista reducción degresiva, hasta cero, de las ayudas debería sustituirse por un régimen de ayudas que recompense el bajo consumo energético.

5.11. La reglamentación propuesta no garantiza que el sector de los forrajes desecados siga existiendo como un elemento estructural del medio rural, pues los posibles ahorros incentivados por la supresión de las ayudas, tanto al forraje deshidratado como al secado al sol, no serían suficientes para compensar la pérdida de ingresos de la industria, a la vez que se mantiene un precio remunerativo a los agricultores. La reforma de la OCM es una ocasión para mejorar el abastecimiento comunitario de proteína vegetal, el balance ambiental y el equilibrio entre los agentes del sector, a la vez que se establece un marco normativo duradero. Esto requiere un esfuerzo de todos los afectados que debe ser compensado e incentivado por los instrumentos de la Política Agrícola Común. Requiere también de todos los afectados la obligación de cooperar, para que el abastecimiento comunitario de proteínas de origen vegetal quede regulado de forma duradera. La propuesta formulada es insuficiente, ya que suprime el principal instrumento de que dispone la OCM actual, en vez de adaptarlo a los objetivos planteados. Habida cuenta, no obstante, de los múltiples problemas que se plantean, de las funciones y de los objetivos sociales de la producción de forrajes desecados, es preciso mostrar perspectivas viables con métodos de eficacia demostrada, con el fin de poder asegurar un futuro a la agricultura europea.

5.12. No hay que perder de vista que el consumo directo de los pastos y los cultivos forrajeros para consumo directo por el ganado constituyen sistemas óptimos desde el punto de vista del balance energético, el bienestar de los animales, la seguridad y soberanía alimentarias, por lo que este Comité sugiere que se estudien medidas para incentivarlos y protegerlos en sus diferentes variantes. El mantenimiento de los pastos, en especial en conexión con el pastoreo, debería seguir siendo el núcleo de una producción de leche y de carne sostenible y que garantice el bienestar de los animales. Su penalización en la política de fomento practicada hasta la fecha, junto con la organización común de mercados en el sector de los forrajes desecados, ha contribuido a una reducción continua de la superficie de pastizales. La Política Agrícola Común deberá fomentar una utilización del suelo con valor añadido desde el punto de vista económico y ecológico y eliminar las desventajas de los cultivos de leguminosas para forraje, potenciando el aprovechamiento de sus beneficios. Sin embargo, la desecación de los cultivos forrajeros es un sistema tradicionalmente utilizado para exportar excedentes de unas épocas a otras, sistema que se adapta sobremedida a las condiciones agroclimáticas de ciertas regiones europeas. La deshidratación permite ahora aprovechar al máximo las ventajas agronómicas y nutricionales de la alfalfa como aporte de proteína y fibra para la ganadería. La producción de forrajes desecados seguirá siendo indispensable sea cual sea el tipo de ganadería, dado que las explotaciones agrarias no son autosuficientes en forrajes. Por otra parte, los principales países productores de forrajes desecados, que son los del Sur de Europa, no podrían desarrollar su producción lechera sobre superficies herbáceas, debido a las condiciones climáticas inadecuadas. En la producción del forraje desecado, la diversidad de las condiciones climáticas hace necesario un equilibrio entre el Norte y el Sur de Europa.

Bruselas, 14 de mayo de 2003.

*El Presidente*

*del Comité Económico y Social Europeo*

Roger BRIESCH

---