



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.3.2014
COM(2014) 112 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación de las disposiciones relativas a las organizaciones de productores, a
los fondos operativos y a los programas operativos en el sector de las frutas y hortalizas
desde la reforma de 2007

(«Informe sobre el régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas»)
{SWD(2014) 54 final}

ÍNDICE

1.	La reforma de 2007	3
2.	Estrategias nacionales para los programas operativos sostenibles.....	4
3.	Evolución del sector: aspectos relevantes	5
4.	Organizaciones de productores	6
5.	Fondos operativos y ayuda financiera de la UE para los programas operativos.....	9
5.1.	Gastos totales en el marco de los programas operativos y ayuda financiera de la UE	9
5.2.	Ayuda financiera nacional y reembolso de la UE	10
6.	Programas operativos: medidas y tipos de acciones emprendidas.....	11
7.	Evaluación intermedia por parte de los Estados miembros de sus estrategias nacionales.....	13
7.1.	Avances realizados en la consecución de los objetivos fijados para los programas operativos	13
7.2.	Deficiencias en la gestión de las estrategias nacionales.....	14
7.2.1.	Deficiencias en la elaboración de las estrategias nacionales	14
7.2.2.	Deficiencias en el seguimiento y la evaluación de las estrategias nacionales	15
8.	Conclusiones y recomendaciones	15

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de las disposiciones relativas a las organizaciones de productores, a los fondos operativos y a los programas operativos en el sector de las frutas y hortalizas desde la reforma de 2007

(«Informe sobre el régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas»)

1. LA REFORMA DE 2007

Con la reforma de 1996, las organizaciones de productores (OP) se convirtieron en la piedra angular del régimen de la UE aplicable al sector de las frutas y hortalizas. El objetivo radicaba en reforzar la posición de los productores frente a una demanda cada vez más concentrada y en integrar las consideraciones medioambientales en la producción y la comercialización de frutas y hortalizas. Por primera vez, las OP pudieron recibir apoyo de la UE en forma de una contribución a los fondos operativos necesarios para la ejecución de los programas operativos.

La reforma de 2007 tenía como objetivo seguir reforzando las OP. Se puso a disposición de las mismas una más amplia variedad de herramientas a fin de que pudieran prevenir y gestionar las crisis de mercado. También se crearon incentivos para fomentar las fusiones entre distintas OP y asociaciones de OP, así como la cooperación transnacional. Asimismo, se hizo especial hincapié en la protección del medio ambiente, obligando a las OP a incluir un porcentaje mínimo de gasto medioambiental en sus respectivos programas operativos.

Por primera vez, los Estados miembros tuvieron que establecer una estrategia nacional para los programas operativos sostenibles, en la que debían integrar un marco medioambiental específico.

La reforma de 2007 también eliminó las restituciones por exportación en el sector, así como las ayudas disociadas a la transformación. Las ayudas destinadas a animar a las agrupaciones de productores a establecerse y realizar las inversiones necesarias para convertirse en OP de pleno derecho en el plazo de cinco años se limitaron a los Estados miembros que ingresaron en la UE el 1 de mayo de 2004 o posteriormente, las regiones ultraperiféricas y las islas menores del mar Egeo.

El presente informe se atiene a lo dispuesto en el artículo 184, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo¹. Se basa principalmente en las informaciones proporcionadas por los Estados miembros en relación con la aplicación del régimen de frutas y hortalizas de la UE en su territorio y, en especial, en las informaciones que figuran en los informes anuales

¹ Reglamento (CE) n° 1234/2007 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) (DO L 299 de 16.11.2007, p. 1).

y en los informes de evaluación enviados a la Comisión². Dichas informaciones se basan fundamentalmente en datos correspondientes al período 2008-2010³.

La reforma de la PAC de 2020 no introduce cambios importantes en el régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas de la UE, en la medida en que el apoyo de la UE a las OP sigue concediéndose a través de los programas operativos, con dos importantes excepciones: a) las asociaciones de OP pueden constituir ahora un fondo operativo, con las contribuciones financieras de las OP asociadas y la ayuda financiera de la UE y b) el conjunto de instrumentos de prevención y gestión de crisis se ha visto ampliado⁴. Otra modificación significativa es el traspaso del primer al segundo pilar de la ayuda de la UE a las agrupaciones de productores, poniéndola además a disposición de todos los Estados miembros⁵.

2. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LOS PROGRAMAS OPERATIVOS SOSTENIBLES

A raíz de la reforma de 2007, 23 Estados miembros establecieron estrategias nacionales para los programas operativos sostenibles, que incluyen directrices nacionales para las actuaciones medioambientales⁶. Todas estas directrices han incorporado las modificaciones exigidas por la Comisión⁷. No obstante, el procedimiento de evaluación por parte de la Comisión de las directrices nacionales para las actuaciones medioambientales propuestas por los Estados miembros, así como la revisión de las propuestas tras las solicitudes de modificación realizadas por la Comisión, supusieron una importante carga administrativa tanto para los servicios de la Comisión como para las autoridades nacionales competentes.

El Reglamento de Ejecución (UE) n° 543/2011 de la Comisión⁸ establece una serie de requisitos concretos en relación con el seguimiento y la evaluación de los programas operativos por parte de las OP y de las estrategias nacionales por parte de los Estados miembros, incluidos los indicadores comunes de resultados⁹ y los informes anuales de los

² Informes enviados a la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97, letra b), y en el artículo 127 del Reglamento de Ejecución (UE) n° 543/2011 de la Comisión, de 7 de junio de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en los sectores de las frutas y hortalizas y de las frutas y hortalizas transformadas (DO L 157 de 15.6.2011, p. 1).

³ En el caso de algunos Estados miembros, los informes anuales de 2010 todavía se consideran provisionales. Es probable que se produzcan algunas modificaciones tras los controles de calidad de los datos efectuados por la Comisión.

⁴ Se han incluido dos nuevos instrumentos de prevención y gestión de crisis: a) inversiones que permitan gestionar los volúmenes comercializados de un modo más eficiente y b) la replantación de huertos cuando sea necesario tras el arranque obligatorio por motivos sanitarios o fitosanitarios por orden de la autoridad competente del Estado miembro. Asimismo, el intercambio de las mejores prácticas se ha añadido a las acciones de formación ya existentes.

⁵ La política agrícola común se compone de dos pilares: medidas de mercado y pagos directos (primer pilar) y política de desarrollo rural (segundo pilar).

⁶ Artículo 103 *septies* del Reglamento (CE) n° 1234/2007. Estonia, Lituania, Luxemburgo y Eslovenia están exentos de la obligación de establecer una estrategia nacional puesto que no tienen ninguna OP reconocida.

⁷ Artículo 103 *septies*⁽¹⁾, segundo párrafo, del Reglamento (CE) n° 1234/2007.

⁸ DO L 157 de 15.6.2011, p. 1.

⁹ Los Estados miembros pueden precisar en sus estrategias nacionales indicadores adicionales que reflejen las necesidades nacionales o regionales, así como condiciones y objetivos específicos de los programas operativos.

Estados miembros. Dichos requisitos tienen en cuenta las recomendaciones que formuló el Tribunal de Cuentas Europeo poco antes de la reforma de 2007¹⁰.

Entre los requisitos que tenían que cumplir los Estados miembros en materia de evaluación se incluía la realización de una evaluación intermedia de su estrategia nacional en 2012.

A fin de garantizar la coherencia del sistema de seguimiento y evaluación, la Comisión ha establecido una interpretación común de los requisitos en esta materia aplicables a los programas operativos y a las estrategias nacionales¹¹. Esto también ha venido acompañado de una evolución de los programas informáticos, que incluye un sistema para aplicar controles de calidad de datos automáticos a los informes anuales de los Estados miembros y una base de datos de los informes anuales presentados desde el año 2004, lo que permite efectuar análisis *ad hoc*. Además, el sitio web Europa de la Comisión contiene nuevas páginas relativas al régimen de frutas y hortalizas a través de las cuales se proporciona acceso público a las estrategias nacionales, a las directrices nacionales para las actuaciones medioambientales y a los informes sobre las evaluaciones de 2012¹².

3. EVOLUCIÓN DEL SECTOR: ASPECTOS RELEVANTES

Durante el período 2003-2010, se registró una ligera y progresiva disminución de la superficie total de la UE dedicada al cultivo de frutas y hortalizas (-6 %) y un descenso más brusco del número de explotaciones con cultivos de frutas y hortalizas (-39,1 %). Estas caídas fueron más pronunciadas que el descenso del total de la superficie agrícola utilizada (SAU) y del número total de explotaciones agrícolas (-0,7 % y -20,0 % respectivamente).

Se observaron tendencias similares en la EU-15 (-6,3 % para la superficie cultivada con frutas y hortalizas y -26,3 % en cuanto al número de explotaciones de frutas y hortalizas) y en la EU-12 (-5,1 % y -47,7 %). En general, se ha producido un aumento de la superficie media dedicada al cultivo de frutas y hortalizas por explotación (hasta 1,9, 3,0 y 0,8 hectáreas, respectivamente, en la EU-27, la EU-15 y la EU-12), como consecuencia de la concentración de la producción en un número menor de explotaciones¹³.

En el período 2004-2010, se registró también una pequeña reducción del volumen de la producción de frutas y hortalizas en la UE (un descenso del -3 % de la producción media de frutas y hortalizas durante el período 2008-2010 en comparación con 2004-2006). En ese mismo período, el valor de la producción de frutas y hortalizas, a precios corrientes,

¹⁰ Informe especial n° 8/2006 del Tribunal de Cuentas Europeo (DO C 282 de 20.11.2006, p. 32).

¹¹ Los documentos, en todas las lenguas de la UE, incluyen directrices relativas a los indicadores comunes de resultados, un nuevo modelo para el informe anual que deben enviar los Estados miembros, así como directrices para la evaluación de las estrategias nacionales por parte de los Estados miembros en 2012.

¹² Véase http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm.

¹³ Fuente: CE-DGAGRI-C.2 — cálculos sobre la base de los resultados de las encuestas de Eurostat sobre la estructura de las explotaciones agrícolas correspondientes al período 2003-2010. Nota: la reducción del número de las explotaciones se debe en parte a un cambio metodológico, dado que en seis Estados miembros (CZ, DE, LU, PL, SK y UK) el umbral para la inclusión en dichas encuestas aumentó entre 2007 y 2010, lo que conllevó la exclusión de explotaciones con una SAU de pequeño tamaño.

experimentó un ligero aumento (una subida del +6,5 % del valor medio de la producción de frutas y hortalizas durante el período 2008-2010, en comparación con 2004-2006)¹⁴.

Otra de las evoluciones a tener en cuenta registradas tras la reforma de 2007 es la persistente incertidumbre en los mercados para algunos productos. Surgieron crisis de mercado en 2009 (por ejemplo, la de los melocotones y las nectarinas, y la de los tomates) y en 2011 (la crisis de la *E. coli* fue seguida de una nueva crisis de mercado para los melocotones y nectarinas).

Por último, en varios Estados miembros, la crisis económica y financiera de 2008 puede haber incidido en el consumo interno de frutas y hortalizas (lo que da lugar a una menor demanda), en el acceso a los mercados de exportación y al crédito, en los costes de los insumos, y en otros factores¹⁵ que pueden haber influido en los resultados de las OP y de sus programas operativos.

4. ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

En 2010, había 1 599 OP reconocidas en 23 Estados miembros¹⁶. Se pueden extraer algunas conclusiones preliminares en cuanto al posible impacto de la reforma de 2007¹⁷:

Aumento de la tasa de organización. Durante el período 2008-2010, la proporción del valor total de la producción de frutas y hortalizas de la UE comercializada por las OP y las asociaciones de OP siguió aumentando. En 2010, la tasa de organización se situaba en alrededor del 43,0 % (43,9 % si se incluyen también las agrupaciones de productores).

¹⁴ Fuente: CE-DGAGRI-C.2 — cálculos a partir de los resultados de las estadísticas sobre productos agrícolas anuales y de las cuentas económicas de la agricultura a cargo de Eurostat correspondientes al período 2004-2010. Nota: la tendencia a la baja que se ha calculado en cuanto al volumen de producción de frutas y hortalizas entre los dos períodos (2004-2006 y 2008-2010) puede haberse visto afectada por la excelente cosecha registrada en 2004.

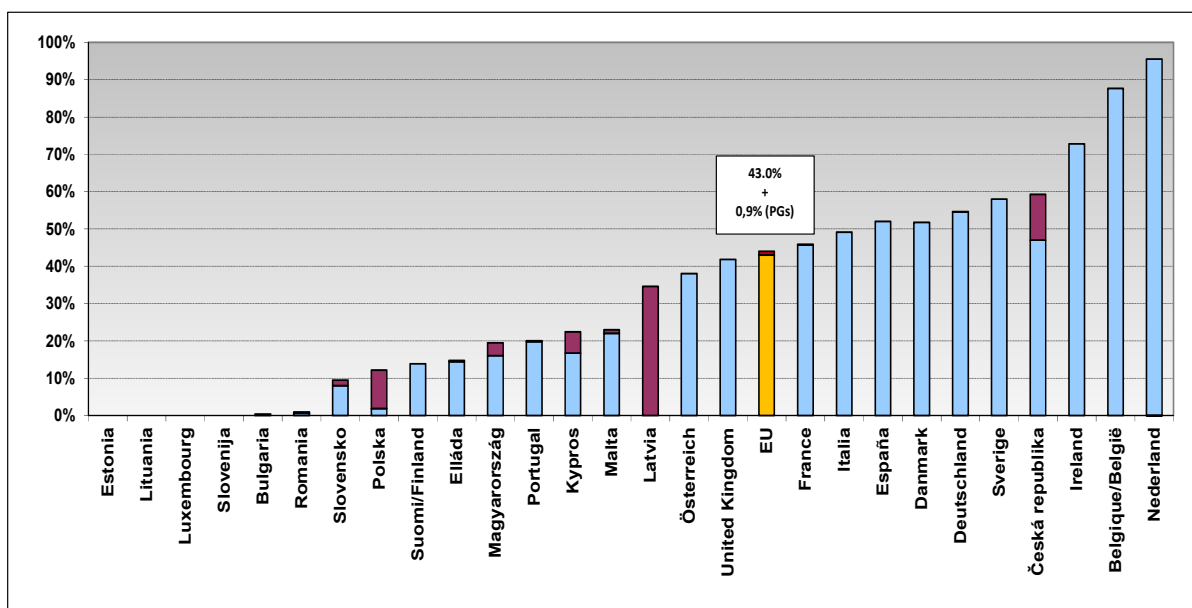
¹⁵ Estos se refieren a repercusiones o amenazas mencionadas, por ejemplo, en los informes presentados por HU, IT y PT sobre la evaluación de 2012 de la estrategia nacional para los programas operativos sostenibles.

¹⁶ Estonia, Luxemburgo, Lituania y Eslovenia no tienen ninguna OP reconocida.

¹⁷ Para más información al respecto, véase el cuadro 1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Gráfico 1: Sector de las frutas y hortalizas — Tasa de organización por Estado miembro (2010)

Leyenda: ■ Agrupaciones de productores ■ Organizaciones de productores



Fuente: CE-DGAGRI-C.2 — cálculos basados en los datos facilitados por los Estados miembros (Informes anuales 2010).

- Aumento del atractivo de las OP. El porcentaje del número total de productores de frutas y hortalizas que son miembros de una OP ha seguido creciendo (del 10,4 % en 2004 al 16,5 % en 2010).
- Aumento del atractivo de las asociaciones de OP. En comparación con la situación anterior a la reforma, durante el período 2008-2010, no solo se produjo un incremento más rápido del número de asociaciones de OP (55 en 2010), sino que también se registró un considerable aumento del número y el porcentaje de OP miembros de asociaciones de OP (459 y el 28,7 %, respectivamente, en 2010).

No obstante, en varios Estados miembros:

- la tasa de organización sigue siendo baja (véase el gráfico), con OP pequeñas tanto en número de miembros como en términos del valor total de la producción de mercado, y
- solo un número reducido de productores de frutas y hortalizas son miembros de una OP, por lo que la mayor parte de los productores quedan excluidos de los beneficios directos del régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas de la UE¹⁸.

¹⁸

Determinados productores no pertenecientes a ninguna organización se benefician del régimen de la UE actualmente en vigor. Pueden comercializar sus productos a través de las OP sin ser miembros de las mismas y beneficiarse, previo pago, de determinados servicios prestados por ellas (por ejemplo, el acceso a las instalaciones de almacenamiento y comercialización o medidas de gestión de crisis).

Asimismo, a pesar de los avances realizados a nivel nacional, en algunos Estados miembros persisten grandes desequilibrios regionales en el grado de organización de los productores de frutas y hortalizas. Encontramos un ejemplo al respecto en Italia, donde la tasa de organización nacional (alrededor del 47 %) es relativamente alta, valor que resulta de la elevada tasa de organización en algunas regiones del norte en combinación con la escasa tasa de otras varias¹⁹.

Existen diversos factores que pueden obstaculizar el desarrollo de las OP en algunas regiones o incluso en Estados miembros enteros²⁰. Entre estos se incluyen determinadas pautas sociológicas tradicionalmente vinculadas como son la falta de confianza mutua, la sospecha sistemática y la tentación de aprovecharse de los esfuerzos realizados por otros sin pagar el precio correspondiente (parasitismo). El factor de la economía sumergida también puede resultar otro motivo clave para no unirse a una OP: el hecho de no pagar impuestos (especialmente el IVA) permite a los agricultores no pertenecientes a ninguna organización obtener mayores beneficios (al amparo de la economía sumergida) que los que sí forman parte de ellas, los cuales se ven obligados a respetar el marco legal. Además, muchos productores venden exclusivamente en los mercados locales o regionales o a través de ventas directas y, por tanto, los beneficios que les podrían proporcionar las OP no les interesan tanto.

Otro posible obstáculo para el desarrollo de las OP es el que supone la complejidad de los procedimientos a seguir para obtener el reconocimiento como tal, conseguir la aprobación de un programa operativo y, posteriormente, tener acceso a las ayudas financieras públicas²¹. Esta complejidad puede desalentar a los pequeños productores que no disponen de las competencias necesarias o que consideran que las ventajas de adherirse al régimen son inferiores a los costes administrativos que ello conllevaría.

Otro factor que resta atractivo a las OP puede ser la percepción por parte de los productores de que el riesgo de perder las ayudas financieras públicas es muy elevado, lo que puede poner en peligro la supervivencia de una OP. En este sentido, para que una OP mantenga su reconocimiento es fundamental el respeto de los criterios de reconocimiento, especialmente en cuanto al número mínimo de miembros, el control democrático, la comercialización de productos en el mercado y la externalización²².

¹⁹ Para más información al respecto, véase el cuadro 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

²⁰ En un estudio reciente sobre las cooperativas de la UE (que engloba también las OP y las asociaciones de OP), financiado por la Comisión Europea, se señalan algunas de las barreras históricas, culturales y económicas que entorpecen el desarrollo de iniciativas conjuntas entre agricultores [véase Bijmans, J et al (2013): *Apoyo a las cooperativas de agricultores: Informe final*, Comisión Europea, que puede ser consultado en:

http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf].

²¹ Estos incluyen la presentación de la solicitud de ayuda y la elaboración de un informe anual detallado, que constituye una herramienta fundamental para el seguimiento de la aplicación del régimen de las frutas y hortalizas pero que, por otro lado, también supone una carga administrativa.

²² Durante el período 2004-2010, la mayor parte de las retiradas de reconocimiento se produjeron en ES (148), FR (94) e IT (43). En términos porcentuales con respecto al número total de OP, las retiradas fueron especialmente elevadas en SI, IE, FI y BG.

5. FONDOS OPERATIVOS Y AYUDA FINANCIERA DE LA UE PARA LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

5.1. Gastos totales en el marco de los programas operativos y ayuda financiera de la UE

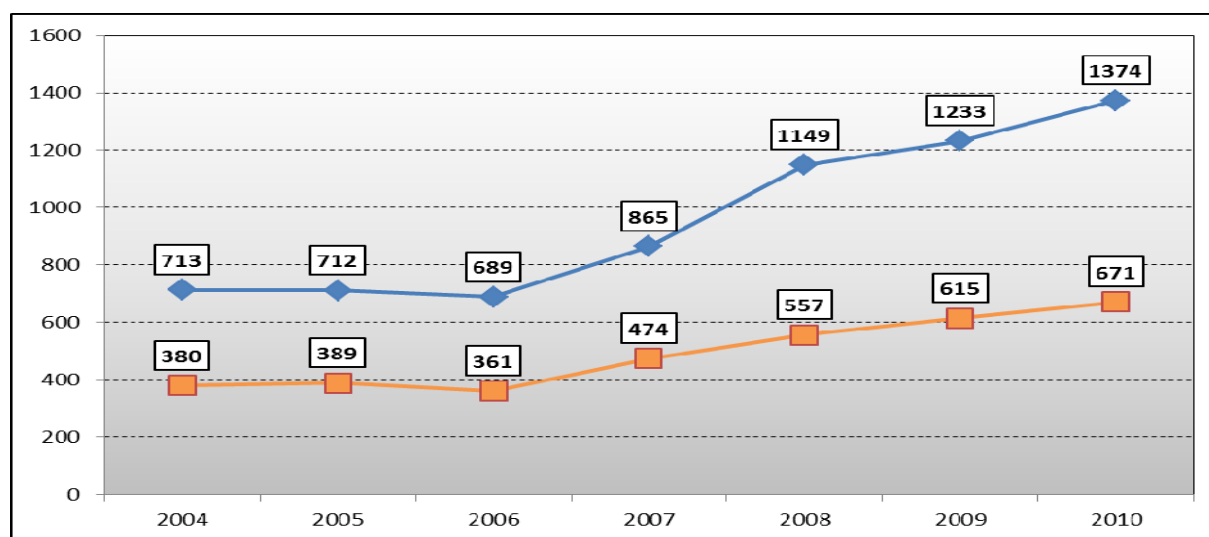
Las OP del sector de las frutas y hortalizas pueden constituir un fondo operativo, que debe utilizarse exclusivamente para financiar los programas operativos aprobados por los Estados miembros. Este fondo se financia con las contribuciones aportadas por los miembros de las OP o por la propia OP, así como con ayuda financiera de la UE²³.

A la ayuda financiera de la UE se le aplica un doble límite máximo²⁴:

- 1) su importe máximo se fija en el 4,1 % del valor de la producción comercializada de la OP (porcentaje que puede verse incrementado hasta el 4,6 % si la cantidad que supera a dicho 4,1 % se destina únicamente a medidas de prevención y gestión de crisis); y
- 2) no puede ser superior al 50 % de los gastos reales efectuados, un límite que puede ascender al 60 % en algunos casos, como, por ejemplo, cuando se trate de programas operativos presentados por una OP en Estados miembros que ingresaron en la UE el 1 de mayo de 2004 o con posterioridad (para medidas con validez hasta finales de 2013), en Estados miembros donde las OP comercialicen menos de un 20 % de la producción de frutas y hortalizas y en las regiones ultraperiféricas.

Gráfico 2: Gastos totales en el marco de los programas operativos y ayuda financiera de la UE (2004-2010)

Leyenda: ◆ Gastos totales (en millones EUR) ■ Ayuda financiera de la UE (en millones EUR)



Fuente: CE-AGRI-C.2 — cálculos basados en los datos facilitados por los Estados miembros (Informes anuales 2004-2010).

²³ Artículo 103 *ter* del Reglamento (CE) n° 1234/2007.

²⁴ Artículo 103 *quinquies* del Reglamento (CE) n° 1234/2007.

El gráfico 2 muestra que, con la reforma de 2007, se ha registrado un notable incremento del gasto total en programas operativos y de la correspondiente ayuda financiera de la UE.

Se pueden extraer algunas conclusiones preliminares en cuanto al posible impacto de la reforma de 2007²⁵:

- tanto el número como la proporción de las OP que aplicaron un programa operativo han aumentado con la reforma (aproximadamente tres cuartos del número total de OP reconocidas en el período 2008-2010);
- el incremento de los gastos destinados a los programas operativos, incluida la ayuda financiera de la UE, va asociado a un aumento tanto del número como de la dimensión económica media (valor de los productos comercializados) de las OP que cuentan con un programa operativo;
- incluso con la reforma de 2007, la ayuda financiera total de la UE se mantiene por debajo del límite máximo del 4,1 % del valor de la producción comercializada de las OP en cuestión y representa todavía un muy pequeño porcentaje (1,1–1,3 %) del valor total de la producción de frutas y hortalizas de la UE.
- Las OP más grandes (alrededor del 18 % de todas las OP, con un volumen de negocios superior a 20 millones EUR) reciben aproximadamente un 70 % de la ayuda financiera de la UE. Esta distribución tan asimétrica de la ayuda de la UE es inherente al propio mecanismo de apoyo, que aumenta con el valor de la producción comercializada.

5.2. Ayuda financiera nacional y reembolso de la UE

Con arreglo al artículo 103 *sexies* del Reglamento (CE) n° 1234/2007, la Comisión autorizó a algunos Estados miembros a pagar una ayuda financiera nacional a las OP que operan en regiones en las que el grado de organización²⁶ de los productores del sector de las frutas y hortalizas es particularmente bajo. A petición de los Estados miembros interesados, la UE ha reembolsado parcialmente la ayuda financiera nacional concedida²⁷.

En el período 2008-2010, únicamente seis Estados miembros (ES, HU, IT, PT, RO y SK) utilizaron este instrumento, con un valor medio total de 12,2 millones EUR de ayuda anual, parcialmente reembolsada por la UE. Si bien otros Estados miembros tienen regiones que podrían satisfacer los requisitos para la ayuda financiera nacional (escaso grado de

²⁵ Para más información al respecto, véanse los cuadros 3 y 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

²⁶ El grado de organización de los productores se define como la ratio entre el valor de la producción de frutas y hortalizas obtenida en la región y comercializada por las OP, las asociaciones de OP y las agrupaciones de productores y el valor total de la producción de frutas y hortalizas obtenida en la región. La ayuda financiera nacional es adicional a los fondos operativos de las OP y equivalente a un máximo del 80 % de la contribución financiera de los miembros de la OP o de la propia OP a su fondo operativo.

²⁷ Esta posibilidad solo se ofrece en las regiones en que las OP comercializan menos del 15 % del valor de la producción de frutas y hortalizas y cuya producción de frutas y hortalizas representa al menos el 15 % de su producción agrícola total.

organización), han optado por no recurrir a ella. Esto se puede deber en parte a que los Estados miembros tienen que financiar la totalidad o parte de la ayuda concedida.

Antes de que la Comisión autorice la concesión de ayuda financiera nacional o su reembolso parcial, se llevan a cabo controles cruzados con los datos de solicitudes anteriores y de los informes anuales. En los casos en que se detectan incoherencias, el procedimiento queda suspendido hasta la corrección de los errores (en los informes anuales y/o en la solicitud de ayuda financiera nacional). La celeridad de la decisión de la Comisión depende de la rapidez con la que las autoridades nacionales procedan a la corrección de las incoherencias detectadas. El actual procedimiento resulta muy complejo para las autoridades nacionales. En algunos casos, los Estados miembros se retrasan considerablemente en la transmisión de informaciones exactas. Por ello, aunque existe un plazo para que la Comisión apruebe las decisiones de autorización de ayuda financiera nacional, este siempre acaba prolongándose debido a la necesidad de proporcionar aclaraciones, correcciones y explicaciones. Las solicitudes de reembolso de la ayuda financiera nacional siguen esta misma pauta.

6. PROGRAMAS OPERATIVOS: MEDIDAS Y TIPOS DE ACCIONES EMPRENDIDAS

En el cuadro 4 se observa que, en el período 2008-2010, el gasto anual destinado a programas operativos (una media de 1 252,1 millones EUR) correspondía principalmente a acciones para la mejora de la comercialización (24,0 % del total) y a acciones medioambientales (23,8 %), tras lo que se situaban las acciones para la planificación de la producción (22,2 %) y para la mejora o mantenimiento de la calidad de los productos (20,3 %).

La utilización de instrumentos de prevención y gestión de crisis fue muy escasa (35,6 millones EUR; un 2,8 % del total del gasto medio anual), e incluso inferior en el caso de los servicios de formación y asesoramiento o de la investigación y producción experimental.

En lo que respecta a los tipos de acciones llevadas a cabo en el marco de los programas operativos (PO) en el período 2008-2009:

- Los gastos por **inversiones materiales** (en las instalaciones de las OP o en las explotaciones de los miembros de las OP) ascendieron, de media, a 517,5 millones EUR (un 41,3 % del gasto total de los PO). Su objetivo era principalmente mejorar la comercialización de los productos (un 15,9 % del gasto total; en el 64,1 % de los PO) y la planificación de la producción (un 15,4 %; en el 56,6 % de los PO), a lo que seguía la mejora o el mantenimiento de la calidad de los productos (el 5,6 %; en el 29,6 % de los PO). Por término medio, las inversiones materiales con fines medioambientales²⁸ representaron un 3,0 % del gasto total (y fueron contempladas en el 34,5 % de los PO).

Cuadro 4: Gastos de los programas operativos destinados a las distintas medidas y número de OP que han contemplado estas medidas en sus PO (media del período 2008-2010)

²⁸

Las inversiones materiales con fines medioambientales son inversiones en activos fijos que se espera den lugar a importantes beneficios en términos de uso reducido de insumos y/o de reducción de las emisiones de contaminantes.

	Gastos		OP afectadas	
	Millones EUR	Porcentaje de los gastos totales	Número	Porcentaje del total
Acciones encaminadas a la planificación de la producción	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Acciones encaminadas a la mejora o mantenimiento de la calidad de los productos	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Acciones encaminadas a la mejora de la comercialización	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Investigación y producción experimental	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Servicios de formación y asesoramiento	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Instrumentos de prevención y gestión de crisis	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Acciones medioambientales	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Otras acciones	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Totalidad de los programas operativos	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Fuente: CE-AGRI-C.2 — cálculos basados en los datos facilitados por los Estados miembros (Informes anuales 2008-2010).

- Se llevaron a cabo **acciones medioambientales** en el marco del 92,9 % de los PO, con una media de gastos totales anuales de 298,3 millones EUR, lo que equivale al 23,8 % de la media de los gastos totales anuales destinados a los PO. Los principales tipos de acciones emprendidas fueron relativas a la reducción y gestión de residuos (78,0 millones EUR; en el 34,2 % de los PO) y a la producción integrada (72 millones EUR; en el 25,4 % de los PO), dos ámbitos que en su conjunto representaron aproximadamente dos tercios de los gastos totales destinados a acciones medioambientales. A estos les siguieron las inversiones materiales con fines medioambientales (38,1 millones EUR; en el 34,5 % de los PO).

En agosto de 2012, se suprimió el apoyo a acciones medioambientales relacionadas con la gestión de envases, sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación de estas acciones. Se espera que esta decisión fomente la aplicación de unas acciones medioambientales más rentables y reduzca los costes relacionados con la gestión del régimen de la Unión²⁹.

- La utilización de los **instrumentos de prevención y gestión de crisis**, que fue muy escasa, se centró principalmente en los seguros de las cosechas (gasto medio anual de 13,9 millones EUR en 67 PO), en la promoción y la comunicación (11,9 millones EUR en 60 PO) y en la retirada de productos (8,3 millones EUR en 73 PO). Las opciones de cosecha en verde, renuncia a efectuar la cosecha, formación y constitución de fondos de inversión prácticamente no se utilizaron. Además de la complejidad de los procedimientos, un posible motivo que explicaría el escaso uso de los instrumentos de prevención y gestión de crisis es el pequeño tamaño de muchas

²⁹ Véase el Reglamento de Ejecución (UE) n° 755/2012 de la Comisión, de 16 de agosto de 2012, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n° 543/2011 en relación con la subvencionabilidad de los costes específicos de las actuaciones medioambientales en el marco de los programas operativos de las organizaciones de productores en el sector de las frutas y hortalizas (DO L 223 de 21.8.2012, p. 6).

de las OP, ya que debido a los bajos volúmenes de productos cubiertos, el poco apoyo a las retiradas del mercado y/o los limitados recursos financieros que tienen a su disposición, las pequeñas OP consideran las actuales herramientas de prevención y gestión de crisis ineficaces o simplemente carentes de atractivo.

7. EVALUACIÓN INTERMEDIA POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE SUS ESTRATEGIAS NACIONALES

Diecinueve Estados miembros enviaron a la Comisión un informe sobre la evaluación de 2012 de su estrategia nacional.

Estos informes proporcionaron una primera evaluación intermedia de los efectos de los programas operativos aplicados tras la reforma de 2007 y revelaron las deficiencias detectadas en la gestión de algunas estrategias nacionales.

7.1. Avances realizados en la consecución de los objetivos fijados para los programas operativos

Se pueden extraer las siguientes conclusiones del análisis de los informes de evaluación de 2012 enviados por BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT y UK³⁰:

- 1) En la mayoría de los Estados miembros, los programas operativos están contribuyendo positivamente a la consecución de los objetivos clave, tales como el fomento de la comercialización de los productos de los miembros de las OP, la garantía de que la producción se ajuste a la demanda (en términos cualitativos y cuantitativos) y la mejora de la competitividad de las OP.
- 2) En algunos Estados miembros, los programas operativos también están contribuyendo a incrementar el valor comercial de los productos comercializados por las OP (como es el caso en CY, CZ, DE, HU, IT y UK), así como a fomentar la concentración de la oferta (como en CY, CZ, DK, ED, HU, IT y PT).
- 3) Entre los motivos por los cuales los programas operativos de otros Estados miembros están contribuyendo poco o nada al incremento del valor comercial de los productos comercializados por las OP o al fomento de la concentración de la oferta podemos encontrar el sistemáticamente escaso poder de negociación de las OP en la cadena de distribución debido a su pequeño número y tamaño en algunos de los Estados miembros afectados (por ejemplo, PT), así como la elevada tasa de organización que ya ha alcanzado el sector en otros Estados miembros afectados (por ejemplo, NL).
- 4) En la mayoría de los Estados miembros, los programas operativos parecen estar contribuyendo poco o nada a la consecución de los siguientes objetivos:

³⁰ El capítulo 5 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión ofrece una visión general de los efectos de los programas operativos en estos trece Estados miembros. Los informes enviados por otros Estados miembros (Bulgaria, Finlandia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Suecia) no proporcionan respuestas claras a todas las preguntas de la evaluación relativas a la eficacia de los programas operativos. Esto es debido al bajo número de programas operativos aprobados en el marco del nuevo régimen (por ejemplo, solo una OP cuenta con programa operativo en Bulgaria y Rumanía) y a la escasez de datos fiables sobre los efectos de dichos programas.

- **Optimización de los costes de producción.** Sobre la base de los informes de evaluación, esto se debe en mayor medida a factores externos, tales como la subida de los precios de los insumos (por ejemplo, en BE-VL y FR), o la dificultad de realizar estimaciones e informar sobre la evolución de los costes, debido, entre otras cosas, al desconocimiento de la situación de partida, que al hecho de que no sea una de las preocupaciones principales de las OP y/o de sus miembros.
- **Estabilización de los precios de producción.** Algunos informes (por ejemplo, los de ES, FR e IT) indican que esto es debido principalmente a la baja eficacia de algunos de los instrumentos de prevención y gestión de crisis disponibles y/o al hecho de que estos solo sean utilizados por un número demasiado reducido de OP.
- **Aumento del atractivo de las OP.** Los informes exponen distintos motivos que explican el débil crecimiento, o incluso descenso, del número de miembros, tales como el muy elevado nivel de organización que ya ha alcanzado el sector (por ejemplo, en BE-VL), la gran rigidez de los requisitos fijados para afiliarse a una OP (por ejemplo, en NL), e incluso la falta de claridad de determinadas normas establecidas por la legislación de la UE (por ejemplo, en UK).
- **La escasa o inexistente contribución a la consecución de algunos objetivos medioambientales,** tales como la conservación del paisaje, la mitigación del cambio climático, la preservación de la calidad del aire y la reducción de la producción de residuos. Mientras que en algunos casos esto se debe a la escasa o nula puesta en marcha de acciones específicas por parte de las OP o de sus miembros (por ejemplo, en DK), en otros es debido a que dichos objetivos no se encontraban entre las prioridades de las directrices nacionales para las actuaciones medioambientales (por ejemplo, en CY, CZ y PT). Por otro lado, en determinados Estados miembros (como es el caso de BE, ES, FR y NL), el informe sobre el ejercicio de evaluación de 2012 pone de manifiesto que no existen indicios claros de que los programas operativos estén contribuyendo a la consecución de estos objetivos medioambientales.

7.2. Deficiencias en la gestión de las estrategias nacionales

7.2.1. Deficiencias en la elaboración de las estrategias nacionales

Los informes han detectado dos importantes deficiencias en las estrategias nacionales de algunos Estados miembros:

- Se adoptó **un conjunto de objetivos demasiado amplio** en lugar de centrarse en un número limitado de prioridades, lo que conllevó que un gran número de medidas y tipos de acciones se consideraran admisibles para la ayuda. Una de las razones de ello es que las partes interesadas no participaron lo suficiente en la definición de la estrategia nacional. Como consecuencia, las OP solo aplicaron un reducido número de medidas y tipos de acciones de manera efectiva, contribuyendo únicamente a determinados objetivos o, por el contrario, la ayuda pública se repartió entre muchas

acciones encaminadas a distintos objetivos, con unos resultados y efectos difíciles de percibir.

- **Ausencia de metas concretas definidas de antemano** en relación con los distintos objetivos fijados. Esta fue una de las principales dificultades del ejercicio de evaluación de 2012, debido a la falta de valores de referencia que permitieran evaluar de un modo no arbitrario los resultados de las medidas receptoras de apoyo.

7.2.2. Deficiencias en el seguimiento y la evaluación de las estrategias nacionales

Los informes de varios Estados miembros también revelan que una de las grandes dificultades que conllevó el ejercicio de evaluación de 2012 fue el gran número de datos incorrectos registrados para los indicadores de resultados en los informes anuales de las OP. Esto no solo obstaculizó la realización de determinados análisis sino que también puso en peligro la validez de las conclusiones de la evaluación.

Esta situación parece derivarse de dos importantes deficiencias relativas a los sistemas de seguimiento y evaluación de las estrategias nacionales establecidas por los Estados miembros en cuestión: a) **falta de medidas preventivas** para ayudar a las OP a comprender, calcular correctamente y utilizar determinados indicadores de resultados definidos de antemano y b) **ausencia de controles** por parte de la administración nacional de los datos consignados por las OP en sus informes anuales y, especialmente, en lo relativo a los indicadores de resultados.

Esto sugiere que, en algunos Estados miembros, el acento recayó esencial o exclusivamente en los indicadores de ejecución financiera (gastos), prestando poca o ninguna atención a indicadores que podrían resultar más útiles para evaluar los avances realizados en la consecución de los objetivos fijados en la estrategia nacional.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante el período 2008-2010, a escala de la UE, se dieron tendencias positivas en lo que respecta a la tasa de organización del sector de las frutas y hortalizas, la proporción del total de productores de frutas y hortalizas afiliados a una OP y el número de OP miembros de asociaciones de OP.

Los informes anuales y los informes de evaluación de 2012 presentan, no obstante, una imagen más contrastada.

Una cuestión fundamental es el bajo grado o la falta de organización que persiste en algunos Estados miembros. Este aspecto requiere un cuidadoso análisis con vistas a definir, llegado el caso, medidas complementarias para promover no solo un incremento del grado de organización de los productores en la UE en su conjunto, sino también una reducción de los desequilibrios existentes en cuanto a la organización de los productores de frutas y hortalizas en la UE.

Asimismo, lo que podemos deducir de este bajo grado o falta de organización es que la mayoría de los productores de frutas y hortalizas no pertenecen a una OP, por lo que no se benefician directamente de la ayuda específica de la UE para el sector. Esta proporción es

mayor en algunos Estados miembros del sur, así como en algunos Estados miembros que ingresaron en la UE en 2004 y con posterioridad. Estos productores, a menudo los más pequeños, ni siquiera pueden beneficiarse de los servicios que las OP les podrían ofrecer, tienen un escaso poder de negociación dentro de la cadena de suministro y están más expuestos a los riesgos vinculados a la globalización de los mercados y al cambio climático. El aumento de la tasa de organización del sector de las frutas y hortalizas continúa siendo indispensable, en particular en aquellos Estados miembros en los que el nivel de organización todavía es muy bajo. En este sentido, también es preciso estudiar medidas que impulsen formas de cooperación a fin de ayudar tanto a las OP como a los productores que no pertenecen a las mismas a afrontar mejor estos retos.

Los programas operativos podrían contribuir en mayor medida a la consecución de objetivos clave como el aumento del atractivo de las OP, el incremento del valor comercial de los productos, la optimización de los costes de producción y la estabilización de los precios de producción.

La muy escasa utilización de los instrumentos de prevención y gestión de crisis ha puesto de manifiesto las limitaciones que presentan algunos de los actuales instrumentos. Por tanto, debe considerarse la mejora de dichos instrumentos de prevención y gestión de crisis.

En la mayoría de los Estados miembros, los gastos destinados a medidas «estratégicas», tales como actividades de investigación y producción experimental, siguen siendo insignificantes. Por tanto, podría resultar pertinente reforzar la aplicación de los recursos disponibles a determinadas medidas prioritarias, que tengan un mayor impacto en la competitividad, la estabilidad de los ingresos y la demanda del mercado.

La complejidad de las normas y la falta de seguridad jurídica también se han señalado como deficiencias del régimen actual. La simplificación y la consolidación del marco jurídico deben ser prioritarias en revisiones futuras, también con el fin de reducir la burocracia en favor de los agricultores y las autoridades de gestión.

Por último, la introducción de nuevas medidas en el sector podría exigir la reasignación de algunos recursos financieros sin que por ello se aumentara el importe total disponible para el sector, a fin de garantizar la neutralidad presupuestaria en el marco de las medidas de mercado del primer pilar.

A fin de subsanar las deficiencias mencionadas, el actual régimen aplicable al sector de las frutas y hortalizas de la UE debe ser revisado para garantizar un apoyo a las organizaciones de productores mejor orientado de modo que se puedan alcanzar los objetivos generales fijados en la reforma de 2007³¹ y en la reforma de la CAP de 2020 en todos los Estados miembros.

La Comisión podría basarse en los resultados del presente informe y en el próximo debate al respecto para presentar, en una fase posterior, propuestas legislativas para la revisión del régimen de ayuda al sector de las frutas y hortalizas.

³¹ Consúltense a este respecto el considerando 2 del Reglamento (CE) n° 1182/2007 del Consejo (DO L 273 de 17.10.2007, p. 1), cuyas disposiciones se integraron en el Reglamento (CE) n° 1234/2007.