

Análisis de los Programas Operativos de las OPFH en la provincia de Almería (1999-2008)

Salvador Parra Gómez

Ana Cabrera Sánchez

La Fundación Cajamar agradece a la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía la ayuda prestada para la elaboración de este trabajo.

EQUIPO DE REDACCIÓN:

Salvador Parra Gómez (Parque Natural Sierra María-Los Vélez)
Ana Cabrera Sánchez (Fundación Cajamar)

EDITA:

Fundación Cajamar

ADMINISTRACIÓN:

Fundación Cajamar
Paseo de Almería, 25. 04001 Almería
www.fundacioncajamar.es

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Beatriz Martínez Belmonte

ISBN: 978-84-937759-5-7

DEPÓSITO LEGAL: SE-xxxx-2010

IMPRIME: Publidisa

FECHA DE PUBLICACIÓN: Septiembre 2010

Índice

1. Introducción	6
2. Objetivos y metodología	9
3. Antecedentes	10
3.1. Evolución del marco legislativo	10
3.2. Representatividad de las OPFH	22
3.3. Las OPFH en Almería	25
4. Resultados. Análisis de los Programas Operativos en Almería	26
4.1. Caracterización de las acciones	28
4.1.1. <i>Período 1999-2003</i>	28
4.1.2. <i>Período 2004-2008</i>	29
4.2. Caracterización de las estructuras de producción	31
4.3. Perspectivas de futuro. Análisis preliminar ante el período 2009-2013	32
5. Resumen y principales conclusiones	34
6. Referencias legislativas	37

No cabe duda de que el futuro y la supervivencia de la horticultura bajo plástico de Almería pasan por una progresiva concentración de la oferta. La articulación y desarrollo de la Organización Común de Mercado (OCM) de Frutas y Hortalizas, a través de sus diez años de existencia y hasta su inclusión dentro de la OCM Única, «ha contribuido a la agrupación de» más de diez mil agricultores de la provincia dentro de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas (OPFH) reconocidas en la actualidad. Pero éste es sólo un paso previo. Deberían buscarse nuevas fórmulas de integración comercial para hacer frente al cada vez mayor dominio de las grandes cadenas de distribución. Y en Almería ya se están produciendo los primeros e interesantes intentos.

En este trabajo, que no pretende ser en modo alguno muy exhaustivo, se ha buscado cubrir un vacío existente en el análisis de los Programas Operativos de las OPFH, las verdaderas herramientas de ayuda financiera para lograr los objetivos de la OCM. Tras repasar la evolución del marco legislativo y constatar el peso específico que las OPFH representan dentro del contexto hortofrutícola en el ámbito comunitario, nacional y autonómico, se han analizado dos periodos temporales (1999-2003 y 2004-2008), coincidentes con el desarrollo de sendos programas operativos plurianuales de cinco años, mediante una muestra representativa de OPFH de la provincia.

Los resultados ponen de manifiesto que las ayudas comunitarias se han utilizado fundamentalmente para financiar gastos corrientes o de explotación, en detrimento de las inversiones (tanto en explotaciones individuales como en las propias instalaciones de comercialización), representando los primeros más de un 75% en los dos periodos analizados. Entre los gastos más importantes destacan los fitosanitarios de bajo impacto (dentro del primer periodo), con casi un 35% del total, seguidos de las semillas de calidad (dentro del segundo periodo) con casi un 22%, los gastos en personal cualificado (10,6 y 17,1% en cada uno de los periodos, respectivamente), envases (entre un 10-12%) y otros gastos (desinfección por solarización, colmenas de himenópteros, productos biológicos contra plagas, certificaciones de calidad, análisis, recogida y retirada de residuos de cosechas, etc.). Es necesario señalar que todos estos gastos se incluyen dentro de medidas de mejora de la calidad y protección medioambiental, que indudablemente han contribuido a la consecución de una agricultura intensiva basada en la producción integrada, con certificaciones de calidad a todos los niveles, y que ofrece las mayores garantías de seguridad alimentaria de cara al consumidor final.

Otro aspecto muy importante que se deriva del estudio es que en ninguno de los dos periodos se ha alcanzado el nivel máximo de ayuda al que se tenía derecho, teniendo en cuenta el valor de la producción comercializada (VPC) del conjunto de la muestra de OPFH. Extrapolando al total de las OPFH, entre los dos periodos se ha dejado de utilizar un total aproximado de 46 millones de euros (1,2% del VPC).

En paralelo al estudio de los Programas Operativos, se ha analizado la tipología de las estructuras de invernadero a partir de una encuesta llevada a cabo en las OPFH durante los años 2003 (finalización del primer periodo de programa operativo) y 2007 (casi finalizado el segundo periodo). Los resultados han puesto de manifiesto que la presencia de estructuras tipo «parral» plano no disminuye, ya que este tipo de estructuras representa en torno al 32% del total. Si estos resultados se interpretan en el ámbito de la evolución de los Programas Operativos, puede decirse que el importe destinado a inversiones en explotaciones individuales, menos del 20% del total, no ha conseguido la modernización de las estructuras.

1. INTRODUCCIÓN

En 1957 se llevó a cabo en Roma la firma del Tratado de Constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE). Dicho tratado, en su artículo 43, hacía referencia a una convocatoria de los Estados Miembros para sentar las directrices de una Política Agraria Común (en adelante PAC). La convocatoria de los seis Estados miembros fundadores tuvo lugar en 1958, en la ciudad de Stresa, y los acuerdos logrados se materializaron con la entrada en vigor de dicha política en 1962.

Los objetivos perseguidos, bajo los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, eran los siguientes:

- Aumentar la productividad y asegurar el abastecimiento, ya que en esta época Europa presentaba escasez de alimentos.
- Garantizar un nivel de renta equitativo a los agricultores.
- Estabilizar el mercado.
- Asegurar a los consumidores el acceso a los alimentos.

La puesta en marcha de la PAC requería la creación de instrumentos tanto de aplicación como de financiación. Como instrumento de aplicación se crearon las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado (en adelante OCM). Para la financiación, se fundó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA).

Para regular el sector de las frutas y hortalizas, la OCM «se articuló» mediante el Reglamento (CE) 1.035/72 del Consejo, cuyos objetivos eran: definir y regular unas normas de calidad, establecer un régimen de precios e intervenciones en el mercado interior y regular el régimen de intercambios con terceros países, logrando así un equilibrio entre la oferta y la demanda.

La diversidad de productos llevó a considerar la normalización de los mismos como paso previo a cualquier regulación posterior. Por otra parte, el carácter perecedero de las frutas y hortalizas fue el motivo por el cual se establecieron las Organizaciones de Productores, como punto central de la regulación del mercado interior. Estas organizaciones serían reconocidas por las autoridades comunitarias y las de cada Estado miembro, siendo las exigencias de éstos últimos más restrictivas que las comunitarias. Los requisitos impuestos por la Comunidad se redujeron a los puntos siguientes:

- Promover la concentración de la oferta y la regulación de precios a nivel de producción¹.
- Poner a disposición de los asociados los medios técnicos para el acondicionamiento y la comercialización de los productos.
- Comercializar la práctica totalidad de las producciones de sus miembros.
- Adoptar y aplicar medidas para la mejora de la calidad y el control de la oferta.
- Recopilar información de las producciones.

A finales de los años 80 se observó la necesidad de reformar la Política Agraria Común ya que la situación del sector se había transformado en profundidad. Por un lado, se hizo necesaria la reorganización del presupuesto de la Comunidad Económica Europea (CEE), que destinaba casi la totalidad del mismo a la financiación de la PAC. Por este motivo, en esta época se llevaron a cabo las primeras restricciones para el presupuesto destinado al sector agrario. Por otro lado, no todos sus objetivos se habían cumplido, como el aumento de la renta agraria; y otros se alcanzaron con creces sobrepasando las previsiones como, por ejemplo, el aumento de la producción hasta niveles de saturación de mercado.

Asimismo, gran parte de las ayudas repartidas por volumen de producción recayeron sobre las explotaciones de mayor tamaño o más intensificadas, quedando la mayoría de las pequeñas y medianas explotaciones fuera de su alcance. Por otra parte, la mayor intensificación de los procesos productivos implicó un mayor consumo de recursos naturales, con consecuencias a veces negativas para el medio ambiente.

Posteriormente, las negociaciones llevadas a cabo en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en primera instancia, y de la OCM, después, introdujeron presiones aperturistas sobre los sistemas comerciales agrarios de Europa y Estados Unidos. Al mismo tiempo, diversos acuerdos preferenciales de la UE con países en vías de desarrollo implicaron ventajas en sus exportaciones agrarias hacia el mercado comunitario.

Por todo ello, y con objeto de adaptarla a la nueva coyuntura y poder superar los obstáculos de un mercado más abierto y competitivo, el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad Europea aprobó en mayo de 1992 la reforma de la PAC. En consecuencia, se llevó a cabo una reforma de la OCM y una modificación del Reglamento (CE) 1.035/72, que fue sustituido por el Reglamento (CE) 2.200/96, vigente hasta 2008 (cuando fue derogado por el Reglamento 361/08).

Este nuevo Reglamento reconocía a las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas (OPFH) como el instrumento básico para el desarrollo de la nueva OCM. El artículo 11 del Reglamento (CE) 2.200/96 definía a una OPFH como toda persona jurídica constituida a iniciativa propia y que tuviese principalmente por objeto:

¹ Es reseñable que, desde su inicio, la PAC ha planteado la necesidad de concentrar la oferta como instrumento para obtener sus objetivos.

- Asegurar la programación de la producción y su adaptación a la demanda, especialmente en lo que respecta a la cantidad y calidad.
- Fomentar la concentración de la oferta y la puesta en el mercado de la producción de sus miembros.
- Reducir los costes de producción y regularizar los precios de la producción.
- Fomentar las prácticas de cultivo y las técnicas de producción y 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 y/o potenciar la biodiversidad.

Y además, cuyos estatutos obligasen en particular a los productores asociados a:

- Aplicar las reglas adoptadas por la OPFH en materia de conocimiento de la producción, de comercialización y de protección del medio ambiente.
- Estar afiliados a una única OPFH.
- Vender la totalidad de su producción a través de la OPFH.
- Facilitar los datos que solicite para fines estadísticos la OPFH relacionados principalmente con las superficies, las cosechas, los rendimientos, y las ventas directas.
- Abonar las contribuciones financieras previstas por los estatutos para la constitución y aprovisionamiento del fondo operativo.

Los Fondos Operativos se constituyen como la herramienta financiera de las OPFH y se nutren al 50% por el FEOGA y los propios productores. Aunque la dotación de los mismos no está limitada, la ayuda comunitaria no puede superar el 4,1% del valor de la producción comercializada (VPC) por la Organización de Productores.

Estos Fondos Operativos se han destinado, hasta la elaboración de la Estrategia Nacional, a la financiación tanto de los Programas Operativos, como de los gastos generales. A partir de ese momento, los gastos generales se han incluido dentro de los Programas Operativos, por lo que los Fondos Operativos se destinan a la financiación de los Programas Operativos en su totalidad. Entendiéndose como tales proyectos de mejora que han de realizar las propias OPFH, que tengan una duración mínima de tres años y máxima de cinco, y que constituyan la principal herramienta de estas organizaciones para la consecución de sus objetivos.

Los Reglamentos (CE) 411/97; 609/01; 1.433/03 y, finalmente, el Reglamento (CE) 1.580/07 han ido estableciendo las disposiciones relativas a los Programas y Fondos Operativos y a la ayuda financiera comunitaria. Esta normativa comunitaria ha sido traspuesta a la legislación española a través de la Orden Ministerial de 11 de septiembre de 2001; Orden de Agrupaciones de Productores Agrarios (APA) 2.723/03; y los Reales Decretos 16/06; 864/08 y 1.302/09.

La realidad actual del sector agrícola europeo viene marcada por la gran atomización de la producción, la influencia de las grandes cadenas de distribución y la reciente incorporación de nuevos Estados miembros a la Unión Europea, lo que ha llevado a la creación de una OCM unificada para todos los sectores que fue aprobada por el Consejo de Ministros de Agricultura el 12 de junio de 2007.

La finalización del actual periodo presupuestario y el debate generado en la elaboración del próximo, así como de la acumulación de cambios legislativos justifican la elaboración de este trabajo. El presente documento se ha estructurado en los siguientes apartados:

- a) **Objetivos y metodología**, donde se explica la meta que se ha perseguido con la realización de este trabajo y se comenta el enfoque metodológico que se ha utilizado.
- b) **Antecedentes**, donde se aborda, en primer lugar, cuál ha sido la evolución del marco legislativo en los últimos diez años. Posteriormente se analiza la importancia de las OPFH en el contexto hortofrutícola comunitario y nacional y, por último, se profundiza en la situación actual de las OPFH en la provincia de Almería.
- c) **Resultados**, donde se analiza como se han enfocado las ayudas comunitarias a través de los Programas Operativos de las OPFH en los últimos diez años y cuál parece ser la previsión en el nuevo marco presupuestario 2009-2013. Paralelamente se analiza la tipología de las estructuras de invernadero y su evolución en el marco de los citados Programas operativos.
- d) **Principales conclusiones**, donde se plasman los aspectos más relevantes que se desprenden del estudio y se plantean algunas consideraciones que puedan suscitar cierto debate.
- e) **Referencias legislativas**, donde se recogen las referencias a todos aquellos textos legales citados y consultados.

Como se acaba de comentar, dada la coyuntura política actual a escala comunitaria, en la que se debate el futuro de la PAC y se cuestiona la eficacia del modelo de ayudas llevado a cabo hasta el momento, y con el objetivo de reconducir las medidas a tomar en un futuro en el seno de la misma, se hace necesario echar la vista atrás y analizar si se han cumplido o no los objetivos propuestos por dicha política en los últimos años.

Por tanto, el objeto de este documento es analizar la repercusión de las ayudas comunitarias de la OCM de Frutas y Hortalizas en el ámbito del desarrollo agro-empresarial de la provincia de Almería. Realmente existen pocos datos publicados que muestren la evolución y el grado de eficacia de las herramientas de ayuda comunitaria, tanto a escala comunitaria, como nacional, autonómica o provincial. En este documento se intenta mostrar de forma conjunta el total de la información disponible a todos estos niveles.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El periodo objeto de estudio se ha subdividido en dos para un mejor análisis, coincidiendo con los dos Programas Operativos (1999-2003 y 2004-2008) que la práctica totalidad de las OPFH de la provincia han desarrollado hasta la fecha. Para ello, se han analizado los datos aportados por las OPFH de la provincia de Almería a la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía. Trabajo arduo, sin duda, ya que la normativa anterior a 2008 no establecía un formato específico para la elaboración de los Programas Operativos y, por tanto, cada empresa los realizaba según su propio criterio. Además, la mayor parte de esta información carecía de formato digital. Se espera que los estudios de periodos posteriores se agilicen con la nueva normativa vigente, que estandariza el formato de estos programas. A estos datos hay que añadir los procedentes de encuestas a las OPFH en dos momentos puntuales, una dentro de cada periodo, en las que se solicitó información relativa a las infraestructuras de las explotaciones individuales de sus socios.

Tras la digitalización y análisis de los datos disponibles se llegó a la conclusión de que la opción más factible, debido a la disponibilidad de datos compatibles para un análisis estadístico, era profundizar en la estructura de los datos de 19 empresas que constituían una muestra representativa del total de las OPFH, atendiendo al volumen de la producción comercializada (VPC). Respecto a las encuestas sobre explotaciones individuales, se han considerado los datos aportados por todas las empresas que participaron en cada ocasión.

3. ANTECEDENTES

3.1. EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO

Desde la instauración de la PAC en 1962 se han implantado 21 Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) para los distintos productos o grupos de productos agrícolas de la Unión Europea. Estas OCM se han regulado a través de sendos reglamentos, a los que hay que añadir otros tres más para una serie de productos concretos (producción de alcohol etílico en la agricultura, producción y comercialización de productos apícolas y fomento de la cría de gusanos de seda), que carecen de la categoría de OCM.

Estos reglamentos, denominados «Reglamentos de Base», han sufrido modificaciones y adaptaciones a lo largo del tiempo según la coyuntura de cada momento. Todos ellos contemplaban una estructura similar y elementos en común, principalmente en lo que se refiere a las disposiciones generales, a las normas referentes a intercambios comerciales con terceros países y, en cierta medida, a las normas del comercio interior.

Con el tiempo, desde la Unión se observó la necesidad de simplificar el marco normativo, y el hecho de que en los distintos reglamentos existiesen figuras similares convertía este proyecto en viable a medio plazo. Por este motivo, y como primer paso, se aprobó el Reglamento (CE) 1.782/03, por el que se establecieron las directrices para el pago de ayudas directas en régimen de pago único, modificado en última instancia por el Reglamento (CE) 552/07. Con este Reglamento se pretendió dar mayor dinamismo al sector agrícola y salvaguardar aspectos medioambientales, paisajísticos y sociales en las zonas rurales, aunque en él se incluyeron sólo de forma parcial referencias al sector de frutas y hortalizas.

Por otra parte, la situación del sector agrícola europeo se ha visto comprometida a lo largo de todo este tiempo por diferentes factores. Uno de ellos ha sido la evolución y desarrollo del sector de la distribución agroalimentaria, ya que su alto nivel de concentración ha puesto en jaque al sector productor, aumentando la presión a la baja sobre los precios en origen y controlando los márgenes comerciales, en muchos casos excesivos, que finalmente repercuten en el consumidor. Otro de los factores es la competencia existente entre el sector productor europeo y el de terceros países, que obtienen productos a menor coste y que llegan al mercado a precios más competitivos.

Todo esto, junto a la necesidad de trasladar un carácter homogéneo a los «Reglamentos de Base», ha provocado una reforma en el seno de la PAC que ha quedado reflejada en una OCM única para todos los productos agrícolas, regulada por el Reglamento (CE) 1.234/07. Esta OCM no ha pretendido romper con lo establecido en los «Reglamentos de Base», sino simplificar y mantener una continuidad en los planteamientos e instrumentos instaurados a través de los mismos, salvo en aquellos términos que se hayan quedado obsoletos o requieran de una profunda transformación. Por este motivo, dicho reglamento no incluyó partes de la OCM pendientes de revisión, como es el caso del sector de las frutas y hortalizas, sino que posteriormente ha ido incorporando las reformas pertinentes.

Paralelamente a la negociación de la OCM única, se establecieron los acuerdos para modificar la normativa vigente hasta ese momento en el sector de las frutas y hortalizas. Como resultado de los mismos se adoptó el Reglamento (CE) 1.182/07. Este reglamento modificaba los Reglamentos (CE) 2.200/96 y 2.201/96, que establecían hasta ese momento la normativa en el sector de las frutas y hortalizas y en el de las frutas y hortalizas transformadas, respectivamente. Además, derogaba el Reglamento (CE) 2.202/96, que regulaba en lo concerniente a las ayudas de cítricos para la transformación.

Desde 1996 las ayudas se han distribuido en el sector de las frutas y hortalizas en función de la cantidad comercializada o transformada, lo que difiere de las pautas que se siguieron en las últimas reformas de la PAC. De hecho, estaba previsto que las ayudas al sector de frutas y hortalizas se integraran en el régimen de pago único a través del Reglamento (CE) 1.782/03. Como primer paso, con la OCM única ya se han incluido las ayudas a la producción de productos para la transformación. Aún así, la nueva normativa permite que se desarrollen los Programas Operativos ya aprobados, lo que prolongará la situación actual en el sector de las frutas y hortalizas frescas (ayudas asociadas al valor de la producción comercializada).

Desde su origen las OPFH han contribuido a la concentración de la oferta, pero lo han hecho de forma dispar. Tanto es así, que en algunos países de la Unión carecen de importancia al tener una representatividad muy escasa. Con la nueva OCM se pretende impulsar la formación de estas organizaciones para lograr un aumento de competitividad y orientación al mercado, con el objetivo de obtener una producción sostenible y competitiva, evitando que éstas se conviertan en meros instrumentos de obtención de ayudas.

Los procesos para la consecución de los objetivos de la OCM única están perfilados, pero en absoluto decididos. Al menos es lo que se percibe si se tiene en cuenta que se ha producido un número considerable de modificaciones en la nor-

mativa en un breve periodo de tiempo. De hecho, en diciembre de 2007 se aprobó el Reglamento (CE) 1.580/07 que modifica el Reglamento (CE) 1.182/07, aprobado en septiembre de 2007, indicando las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) 2.200/96; 2.201/96 y 1.182/07 en este sector e incorporando dichas disposiciones a la OCM única.

El Reglamento (CE) 1.234/07 fue modificado por el Reglamento (CE) 361/08 en abril de 2008. Este último Reglamento, vigente en la actualidad, establece modificaciones específicas para las frutas y hortalizas, además de derogar los Reglamentos (CE) 2.200/96, 2.201/96 y 1.182/07, por lo que todos los artículos de éstos adquieren ahora una correspondencia con artículos de la OCM única, más genérica.

El Reglamento (CE) 1.580/07, a su vez, ha sido modificado por dos reglamentos: el Reglamento (CE) 1.221/08 y el Reglamento (CE) 1.327/08. Ambos vuelven a establecer disposiciones en cuanto a la aplicación de los Reglamentos (CE) 2.200/96, 2.201/96 y 1.182/2007, a pesar de que están todos ellos derogados. Está previsto que a lo largo de 2010 se produzca una nueva modificación del RE (CE) 1.580/07.

En el ámbito nacional, y con el objetivo de adaptarse a la nueva normativa europea, se aprobaron dos Reales Decretos: El Real Decreto 1.972/08, relativo al reconocimiento de las OPFH; y el Real Decreto 864/08, relativo a los Fondos y Programas Operativos de las mismas. Sin embargo, éste último fue derogado el 31 de julio de 2009 con la entrada en vigor de otro Real Decreto, el 1.302/09, que establece nuevas disposiciones al respecto.

Todos estos cambios legislativos han afectado a las OPFH, tanto en sus características propias (reconocimiento, integración, socios...), como en aspectos referentes a la promoción y comercialización de los productos, gestión de crisis, ayudas al sector o medidas medioambientales.

En este apartado se comentan los cambios más representativos que se han producido, agrupados en los siguientes bloques:

A. Organizaciones de Productores.

B. Programas Operativos.

C. Ayuda financiera comunitaria y nacional.

D. Valor de la producción comercializada y periodos de referencia.

A. Organizaciones de Productores

En lo concerniente al reconocimiento de estas organizaciones, la nueva OCM añade los siguientes requisitos (art. 125 ter R [CE] 1.234/07; art. 1 pto. 28 R [CE] 361/08) a los que ya se contemplaban:

- Ofrecer suficientes garantías de la correcta ejecución de sus actividades en lo referente a duración y eficacia y a concentración de la oferta, para lo cual los Estados miembros (EEMM) podrán decidir qué productos o grupos de productos deben incluirse en el ámbito de la actividad de la Organización de Productores.

- No ocupar una posición dominante en el mercado, salvo que sea necesario para la consecución de los objetivos de la PAC, establecidos en el artículo 33 del Tratado.

Los requisitos que se mantienen (art. 11 R (CE) 2.200/96) son:

- Tener como objetivo 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.
- Poseer un número mínimo de miembros y alcanzar un volumen o un valor mínimo de producción comercial, que deberán fijar los EEMM, y aportar prueba de ello².
- Proporcionar a sus miembros la asistencia técnica necesaria para la aplicación de prácticas de cultivo respetuosas con el medio ambiente.
- Poner a disposición de sus socios los medios técnicos para la recogida, almacenamiento, envasado y comercialización de los productos, en caso de que sea necesario.
- Garantizar una gestión comercial y contable adecuada a su actividad.

En España, las Organizaciones de Productores podrán ser reconocidas según las diferentes categorías establecidas. El número de categorías ha aumentado a 11, cuatro más que en la anterior normativa (Anexo I de la Orden de 30 de abril de 1997). A continuación se enumeran las diferentes categorías, correspondiéndose las últimas del listado con las de nueva incorporación (art. 4 y anexo I RD 1.972/08):

- i. Frutas y hortalizas.
- ii. Frutas.
- iii. Hortalizas.
- iv. Productos destinados a la transformación.
- v. Cítricos.
- vi. Frutos de cáscara.
- vii. Setas.
- viii. Aromáticas y condimentos.
- ix. Uva de mesa.
- x. Melón.
- xi. Cebolla.

² Los mínimos establecidos en el RD 1.972/08 son: para más de 40 socios 1,5 M euros; para rangos de 16-40 socios, 2,5 M euros; y para rangos de 5-15 socios, 3 M euros. Estos mínimos resultan insuficientes en el sector hortofrutícola de Almería (como se ha puesto de manifiesto en los recientes movimientos empresariales para la concentración de la oferta), pero hay que tener en cuenta; que la legislación tiene que contemplar regiones muy diversas.

Con la implantación de la nueva OCM, los EEMM habrán de comunicar anualmente a la Comisión toda decisión de concesión, denegación o retirada del reconocimiento de Organización de Productores (OP) (art. 125 ter 1.234/07).

Para cumplir los requisitos de reconocimiento las OOPP y las Asociaciones de OOPP (AOP) han de contar con los medios técnicos necesarios, en particular, en lo concerniente al desarrollo de las siguientes actividades:

- El conocimiento de la producción de sus miembros.
- La recogida, la clasificación, el almacenamiento y el acondicionamiento de la producción de sus miembros.
- La gestión comercial y presupuestaria.
- La contabilidad centralizada y un sistema de facturación.

Al igual que con la anterior normativa, estas entidades pueden desarrollar dichas actividades por sí mismas, a través de sus socios o mediante externalización. Pueden subcontratar actividades, incluso a sus filiales, siempre y cuando puedan aportar pruebas suficientes al Estado miembro de que este hecho les ayudará a alcanzar sus objetivos. Sin embargo, las OOPP deben ejercer en todo momento un control sobre el desarrollo de estas actividades.

En el caso de la externalización de actividades, los contratos que se establezcan a partir de ahora para tal fin deberán regular como mínimo, los siguientes aspectos:

- Identificación de las partes.
- Servicios que se contratan.
- Duración del contrato, que no será inferior a 3 años.
- Importe de los servicios contratados y forma de pago.
- Inscripción de los contratos en el registro oficial o justificación del pago de los derechos de transmisiones patrimoniales o actos jurídicos documentados.

En el caso de que se lleven a cabo contratos para resolver situaciones especiales por motivos coyunturales y que éstos demanden una dotación de medios superior a la existente, no se exigirán las condiciones anteriores (art. 125 *quinquies* R [CE] 1.234/07; art. 1 pto 28 R [CE] 361/08; art. 27,29 R [CE] 1.580/07; art.6 RD 1.972/08).

Por otra parte, se permitirá que se hagan extensibles a todos los productores las actuaciones de una OP, asociación de OOPP (AOP) u organización interprofesional, principalmente en materia de producción, comercialización, protección del medio ambiente y gestión de crisis, al igual que en el anterior reglamento vigente (art. 18 y 21 R [CE] 2.200/96), con objeto de proporcionar estabilidad al mercado. Esto será así, siempre y cuando dicha solicitud esté previamente justifi-

cada y sea representativa de la producción, comercio o transformación de un producto dado en una circunscripción económica, entendiéndose por circunscripción económica a aquella zona geográfica con condiciones de producción y comercialización homogéneas.

Actualmente, para considerar una OP o AOP como representativa es necesario que suponga el 50% de los productores y 60% de la producción del área económica. En el caso de las organizaciones interprofesionales, se seguirán valorando como representativas si representan como mínimo dos tercios de la producción, comercio o transformación del producto o productos considerados. En el cálculo de los porcentajes de representatividad, no se tendrán en cuenta ni los productores ecológicos, ni su producción.

En caso de que quede demostrado que los productores no asociados a una OP, AOP u organización interprofesional se beneficien de la extensión de norma, el Estado miembro puede hacer que dichos agentes económicos individuales contribuyan al pago de los gastos derivados de la misma (art. 125 *septies* R [CE] 1.234/07).

En cuanto a la venta de productos de los asociados a una OP, se siguen permitiendo las excepciones a la exclusividad con la misma, aunque con ciertas modificaciones. Éste es el caso de la venta directa parcial a consumidores para satisfacer sus necesidades personales, en el que se han cambiado los límites. Según el Reglamento (CE) 2.200/96 esta cantidad no había de superar el 25% del total de la producción del asociado y ahora esa cantidad ha de suponer un mínimo del 10%, estableciendo el límite máximo cada Estado miembro (art. 125 *bis* pto. 2 R [CE] 1.234/07; art. 1 pto. 28 R [CE] 361/08).

Cuando una OP autorice a sus socios a comercializar algún producto mediante otra OP, se debe cumplir que:

- Dicho producto se ha de comercializar en su totalidad por otras OOPP, y nunca por la que realizó la autorización.
- Los socios autorizados deben vender todo el producto a través de una única OP.

Además, se deberá justificar el importe de venta aportando documentación contable que lo acredite. (art. 3 RD 1.302/09; art. 125 bis pto. 2 R (CE) 1.234/07; art. 52 R (CE) 1.580/07)

Por otra parte, también se permite que los agricultores pertenezcan a diferentes OOPP para la comercialización de distintos productos (categorías de reconocimiento), siendo obligatorio en este caso la entrega de la producción total de cada producto a la OP en la que se encuentre adscrito (art.125 bis pto. b R [CE] 1.234/07 y art. 4 pto. 3 RD 1.972/08).

Respecto a la aceptación de socios no productores en las OOPP, con la nueva normativa se permite su inclusión; pero si éstos disponen de más de un 24% de los votos en la toma de decisiones, la entidad deberá agrupar a los productores en una sección independiente y regulada según los estatutos. Éstos deberán recoger que las decisiones relativas al reconocimiento y al funcionamiento de la OP,

principalmente en lo referente a la presentación y ejecución de PO, y de constitución de Fondos Operativos, serán directamente adoptados por la asamblea de la sección de productores. La entidad tendrá que llevar un registro de los socios productores, así como sus derechos de voto (art. 122, 125 R [CE] 1.234/07; art. 32 R [CE] 1.580/07; art. 3 RD 1.972/08).

B. Programas Operativos

Los Estados miembros han de establecer las directrices a seguir por las OOPP en la elaboración de sus Programas Operativos, a través de la denominada Estrategia Nacional. Dicha estrategia ha de ser aprobada por la Comisión y constar de los siguientes apartados (art. 1 pto. 22 R [CE] 361/08; art. 103 *septies* R [CE] 1.234/07):

- Un análisis de la situación de partida, en el que se establezcan los puntos fuertes, deficiencias y posibilidades de desarrollo.
- Una motivación de las prioridades establecidas
- Los objetivos de los instrumentos, Programas Operativos e indicadores de ejecución.
- La evaluación de los Programas Operativos.
- Las obligaciones de las OOPP en materia de información.

Tanto la Estrategia Nacional como los Programas Operativos habrán de realizar un seguimiento y evaluación para valorar el progreso, eficiencia y eficacia de las diferentes medidas adoptadas para la consecución de los objetivos comunitarios. Este seguimiento se realizará a través de una serie de indicadores determinados por la normativa comunitaria, y concretados en la Estrategia Nacional.

Por este motivo, los proyectos de los Programas Operativos han de incluir en su estructura los indicadores que sean representativos para la OP en cuestión. Con los resultados de los indicadores se pretende:

- Verificar la calidad de la ejecución del Programa.
- Identificar cualquier necesidad de ajuste o revisión del Programa Operativo tendente a lograr los objetivos fijados en el programa o a mejorar la gestión del programa, incluida su gestión financiera.
- Contribuir a cumplir los requisitos relativos a la información sobre la ejecución del Programa Operativo.

Estos resultados han de presentarse a la autoridad competente, encargada de la gestión de la Estrategia Nacional, a través de informes anuales de evaluación intermedia adjuntos a los de solicitud de ayuda. Los informes habrán de incluir, además, un resumen de los principales problemas encontrados en la gestión del programa y de las medidas adoptadas para garantizar la calidad y la eficacia en la

ejecución del mismo. Está previsto que la evaluación intermedia se desarrolle durante la ejecución del Programa Operativo para que los resultados de la misma puedan tenerse en cuenta en la preparación del siguiente programa.

Cuando finalice el Programa Operativo será necesario sustituir el informe de evaluación intermedia por otro de evaluación final que refleje en qué medida se han cumplido los objetivos establecidos, identificando los factores que han contribuido de forma positiva y negativa en la ejecución del programa (art. 103 *quarter* R [CE] 1.234/07: art. 98, 126, 127, 128 R [CE] 1.580/07; art. 14 y anexo IV RD 1.302/09).

Atendiendo a la Estrategia Nacional (Anexo X RD 1302/09), los PPOO deberán estructurarse en las siguientes medidas:

1. *Medida dirigida a planificar la producción.* Con un límite de gasto del 80% del Fondo Operativo, incluye acciones dirigidas a mejorar las infraestructuras de las explotaciones (acondicionamiento, sistemas riego, invernaderos, etc.) y los medios de producción (maquinaria y aperos, vehículos, plantones, etc.).
2. *Medida dirigida a mejorar o mantener la calidad de los productos.* Con un límite de gasto del 60% del Fondo Operativo, incluye acciones dirigidas a mejorar la calidad y seguridad alimentaria (trazabilidad, gestión de la calidad del producto y del proceso, análisis, certificaciones, gastos en depredadores y productos naturales diferentes de la producción integrada o ecológica, etc.) y gastos en personal cualificado.
3. *Medida dirigida a mejorar la comercialización.* Con un límite de gasto del 80% del Fondo Operativo, incluye acciones dirigidas a mejorar infraestructuras y equipos en las instalaciones de las OOPP (obra civil, maquinaria de manipulación, clasificación y envasado, instalaciones frigoríficas, equipamiento informático, envases de campo, etc.) y los medios propios de la comercialización (estudios de mercado, promoción comercial, personal cualificado, apertura de oficinas en el exterior, etc.).
4. *Medida dirigida a investigación y producción experimental.* Con un límite de gasto del 30% del Fondo Operativo, incluye acciones tales como inversiones en instalaciones o fincas piloto, personal de investigación, material no fungible de laboratorio, contrataciones externas con centros de investigación, etc.
5. *Medida dirigida a formación y servicios de asesoría.* Con un límite de gasto del 30% del Fondo Operativo, incluye acciones dirigidas a mejorar la formación y el asesoramiento en calidad, trazabilidad, producción ecológica, producción integrada, etc.
6. *Medida dirigida a prevención y gestión de crisis.* Con un límite de gasto del 33% del Fondo Operativo, y al quedar eliminadas las Indemnizaciones Comunitarias por Retirada (ICR), incluye acciones tales como las retiradas del mercado; la cosecha de frutas y hortalizas en verde o la no recolección de las mismas; la promoción y la comunicación; las medidas de formación; o los seguros de cosechas y las ayudas para paliar los costes administrativos derivados de la constitución de mutualidades y fondos de inversión.

7. *Medida dirigida a objetivos medioambientales.* Con un límite de gasto del 60% del Fondo Operativo, incluye acciones tales como la mejora o el mantenimiento de la calidad del suelo y del agua (inversiones contra la erosión, solarización, depuración, etc.); el uso sostenible de los recursos hídricos (riegos más eficientes, recarga de acuíferos, sombreado de embalses, etc.); mantenimiento del hábitat y la biodiversidad (producción ecológica, producción integrada, polinización con colmenas, planta injertada para reducir el uso de productos químicos, etc.); mitigación del cambio climático (instalaciones de energía renovable, cogeneración, costes adicionales por la utilización de ferrocarril o barco frente a transporte por carretera, etc.); reducción de residuos (gestión medioambiental de envases, hilo biodegradable, plásticos oxobiodegradables, valorización de residuos, etc.); y otras acciones medioambientales (formación y sensibilización, personal cualificado, etc.). Obligatoria, en los Programas Operativos han de establecerse dos o más de las anteriores acciones medioambientales, o que esta medida suponga un gasto mínimo del 10% de Fondo Operativo³.
8. *Otras acciones, actuaciones, inversiones y conceptos de gasto.* Con un límite de gasto del 40% del Fondo Operativo, incluye gastos derivados de fusiones, adquisiciones y participaciones (compra de terrenos no edificados, inversiones en acciones de empresas, etc.), gastos generales, estudios, etc.

La documentación a aportar junto a los proyectos de Programas Operativos prácticamente no ha sufrido variaciones respecto a la legislación ya derogada (art. 14, anexo V RD 1.302/09). Hay que destacar, no obstante, los diferentes compromisos que es necesario adquirir relativos a las acciones ambientales incluidas en los Programas.

Una vez presentados y aprobados los PPOO, éstos pueden modificarse anualmente como hasta ahora.

En el caso de las modificaciones durante la anualidad en curso, las diferencias respecto a la regulación anterior son:

- Se ha aumentado al 25% (antes 20%) el límite a partir del cual se considera que se ha producido una variación del presupuesto de inversión o gasto.
- Se permite un incremento del importe del fondo operativo hasta el 25% del aprobado inicialmente.
- Se permite la disminución del importe del fondo operativo de forma que el fondo operativo resultante sea igual o mayor al 60% del inicial.

³ Este tipo de actuaciones ya se contemplaba antes de 2009, pero con la Estrategia Nacional (2008) se agrupan en una Medida de Objetivos Ambientales y se le da un carácter obligatorio a la ejecución de al menos dos de ellas. Algunas de las actuaciones que más se han llevado a cabo son, fundamentalmente, la gestión de envases (con bastante diferencia sobre el resto), la desinfección por solarización, las colmenas de himenópteros y las plantas injertadas (esto último a partir de 2008).

- Se puede realizar la fusión de programas en ejecución por fusión o absorción de OOPP, o por reconocimiento de una entidad de segundo o ulterior grado como Organización de Productores. El programa resultante deberá ejecutarse en tres o cinco años; comenzará en el momento en que se realice la fusión, absorción o reconocimiento y estará limitado a la suma de los Fondos Operativos aprobados, pudiendo incrementarse en un 25%.
- Es posible incluir o suprimir inversiones o conceptos de gastos en el marco de las actuaciones aprobadas. El cambio de las características técnicas de una determinada inversión no se considerará como modificación.
- Se permite la inclusión de las acciones para la prevención y gestión de crisis y de las acciones y actuaciones recogidas en las directrices nacionales para acciones medioambientales.
- Es posible sustituir una actuación por otra dentro de la misma acción, cuando dicha actuación no se pueda llevar a cabo por motivos ajenos a la OP.

Las cuatro primeras modificaciones y la quinta, cuando suponga la supresión de inversión, podrán ejecutarse sin autorización previa, pero han de comunicarse a la autoridad competente en el menor tiempo posible. Sin embargo, la quinta modificación, cuando manifieste la inclusión de inversión o conceptos de gasto. El resto necesitan obligatoriamente de la aprobación de dicha autoridad para su puesta en marcha, siendo el plazo para su autorización de 15 días (anteriormente 10) desde su solicitud. Además, una vez aprobadas las modificaciones correspondientes al quinto epígrafe, no se podrá volver a realizar ningún cambio durante la anualidad en curso (art. 20 RD 1.302/09).

En cuanto a los gastos subvencionables, a partir de ahora el importe destinado a cubrir los costes de gestión medioambiental de los envases (cartón o madera reciclable o plástico reutilizable) estará limitado al 20% del Fondo Operativo aprobado, frente al 35% que permitía la anterior normativa. El coste de dicha gestión se incluirá como un importe a tanto alzado equivalente al 6,9% del coste de adquisición o alquiler de dichos envases.

Los gastos derivados del empleo de planta injertada con objeto de disminuir el empleo de productos fitosanitarios, se podrán incluir también en el Fondo Operativo aprobado hasta un límite máximo del 35%, de acuerdo con las nuevas directrices medioambientales.

Estos gastos, junto con los de personal a tanto alzado establecidos en normativas anteriores (limitados al 14% del Fondo Operativo), no podrán superar el 50% del Fondo Operativo aprobado (art. 16 RD 1.302/09).

C. Ayuda financiera comunitaria

La ayuda financiera comunitaria continúa siendo el 50% de los gastos justificados de ejecución del Fondo Operativo, con un límite máximo del 4,1% del Valor de la Producción Comercializada (VPC) de cada OP. Podrá incrementarse en un 0,5%, pero dicho incremento sólo podrá destinarse a sufragar los gastos derivados

de las medidas de prevención y gestión de crisis. Al igual que el límite máximo, la ayuda comunitaria podrá aumentar en casos excepcionales al 60%. Dichos casos son los siguientes, estando los dos primeros ya contemplados en la anterior normativa (R [CE] 2.200/96):

- Cuando el PO ha sido presentado por varias Organizaciones de Productores de la Comunidad que ejercen sus actividades en distintos Estados miembros, para medidas transnacionales.
- Ha sido presentado por una o varias OOPP para medidas que se deban llevar a cabo en los eslabones de la cadena interprofesional.
- Abarca exclusivamente ayudas específicas para la producción de productos ecológicos regulados.
- Ha sido presentado por una OP en uno de los países que se incorporaron en la UE el 1 de mayo de 2004 o en una fecha posterior y tiene por objeto medidas que se aplicarán como máximo hasta final de 2013.
- Es el primero que presenta una OP reconocida que se ha fusionado con otra OP también reconocida.
- Es el primero que presenta una AOP reconocida.
- Ha sido presentado por una OP en Estados Miembros dónde las OOPP comercializan menos del 20% de la producción de frutas y hortalizas.
- Ha sido presentado por una OP en una de las regiones ultra periféricas de la Comunidad.
- Únicamente comprende apoyo específico para medidas destinadas a fomentar el consumo de frutas y hortalizas entre los niños en los centros de enseñanza.

Las retiradas del mercado de frutas y hortalizas, dentro de las medidas de gestión de crisis, se financiarán siempre que el volumen retirado no supere el 5% de la producción comercializada y respetando los límites máximos por producto (Anexo II RD 1.302/09), entendiéndose por producción comercializada el volumen medio comercializado por la OP en los tres últimos años. Esta financiación puede aumentar al 100% cuando las frutas y hortalizas retiradas se destinen a:

- La entrega gratuita a organizaciones o instituciones caritativas, reconocidas a tal fin por los Estados miembros.
- La entrega gratuita a instituciones penitenciarias, colegios e instituciones de educación pública, colonias de vacaciones para niños, hospitales y asilos para ancianos que hayan sido designados por los Estados miembros.

En este caso, los Estados miembros facilitarán el contacto entre las OOPP que soliciten la distribución gratuita y los destinatarios autorizados. (art. 103 *quinquies* R [CE] 1.234/07, art. 1 pto. 22 R [CE] 361/08; art. 80, 81 R [CE] 1.580/07; art. 11 RD 1.302/09).

Las operaciones de recolección en verde o no recolección también se financiarán a través de los Programas Operativos y su importe no podrá superar las compensaciones máximas por producto establecidas (Anexo III RD 1.302/09).

D. Valor de la producción comercializada y períodos de referencia

El valor de la producción comercializada (VPC) es el valor contable de la producción de los socios de una Organización de Productores en un período determinado. Según la normativa europea, su cálculo se realiza en base a un período de referencia de 12 meses que será fijado por cada Estado miembro según las siguientes alternativas (art. 53 R [CE] 1.580/07):

- Un período de 12 meses, que no podrá iniciarse antes del 1 de enero del tercer año anterior a aquél en que se lleve a cabo el Programa Operativo, y deberá finalizar a más tardar el 1 de agosto del mismo año.
- El valor medio de tres períodos sucesivos de 12 meses, que no podrán iniciarse antes del 1 de enero del quinto año anterior a aquél en que se lleve a cabo el Programa Operativo.

En España se ha establecido que dicho período se corresponda con el último período anual contable, finalizado y aprobado por el órgano competente de la OP antes del 1 de agosto del año en que se realiza la comunicación del importe del Fondo Operativo (art. 7 RD 1.302/09). Anteriormente, dicho período era el mismo para todas las OPFH (1 de julio del año $n-2$ hasta el 30 de junio del año $n-1$, siendo n el año de comunicación del Fondo Operativo). Ahora, cada OPFH puede utilizar su propio período contable. En Almería, el período contable más usual comienza el 1 de septiembre y finaliza el 31 de agosto del siguiente año, coincidiendo con la campaña agrícola.

El VPC de una OP se obtiene a partir de la producción de sus socios, incluyendo la producción de los miembros que se incorporen o abandonen la organización en el período de referencia, correspondiendo a los Estados miembros el establecer mecanismos de aplicación para evitar el solape o duplicidad de datos. La producción que se comercialice a través de otra OP se incluirá en el VPC de la OP de destino y no de origen.

Cuando se comercialice producción de otra OP será necesario justificar el importe con documentación contable o, en su defecto, mostrar el método de cálculo mediante el cual obtenga el valor de dicha producción. Dicho importe será verificado antes del plazo límite para la obtención de la ayuda comunitaria.

Además, en el VPC se podrá incluir:

- El valor de los subproductos derivados de la actividad tras la autorización de los Estados miembros, justificado de igual forma que el valor de la producción de otra OP.

- El valor de las retiradas, cuando éstas se destinen a entregas gratuitas a organismos o instituciones caritativas o de educación pública, hospitales y asilos que se hayan designado por los Estados miembros. Dicho valor se estimará en función del precio medio del producto comercializado por la OP durante el año anterior.

Por tanto, la facturación de la producción comercializada se realizará como producción envasada, preparada o sometida a una primera transformación, sin incluir el IVA ni los costes de transporte internos. Definiendo cada Estado miembro la reducción a aplicar al valor facturado. En España, las reducciones aplicables al cálculo de la VPC no han variado respecto a la normativa anterior (entre otros, se siguen aceptando los pagos efectuados a intermediarios comerciales).

El VPC también podrá calcularse en base a una filial siempre y cuando el 90% de la misma esté en posesión de una OP, de una Asociación de OOPP, de uno o más miembros de OOPP o AOP, que esté sujeto a la autorización del EM, o que los miembros sean cooperativistas. Además, habrá de comunicarse la intención de calcular el valor a la salida de la filial en el momento de la presentación del primer año de un PO y de comprometerse a incluir dicho valor durante todo el periodo de duración del PO. No obstante, en caso de que se forme la filial o AOP durante el desarrollo del PO, podrá realizar la comunicación y compromiso al presentar el FO del año siguiente a la constitución de la misma. Esta comunicación indicará los datos de la filial o AOP, los datos de las actividades que realizan con la OP en cuestión y la declaración de esta nueva entidad en la que permite la realización de los controles pertinentes por la autoridad competente.

En caso de que la producción comercializada merme por fenómenos climáticos o situaciones de complicación fitosanitaria excepcionales, se podrán incluir en el VPC cualquier indemnización o seguro de cosechas o medidas equivalentes. Si aún así el VPC se encuentra por debajo del 65% del VPC del anterior periodo de referencia, la OP podrá considerar como VPC el valor medio de la VPC de los dos últimos periodos o a la de la campaña anterior si no existen más. La elección de alguna de las alternativas habrá de comunicarse a la autoridad competente en el mismo plazo en que se presentan los proyectos de los PO (art. 3, 4, 7, 10 RD 1.302/09; art. 26, 44, 52 R [CE] 1.580/07, art.1 pto. 4 R [CE] 1.327/08).

3.2. REPRESENTATIVIDAD DE LAS OPFH

El sector de las frutas y hortalizas es el segundo en importancia tras el ganadero, entre los que conforman la Producción Final Agraria (PFA) de la UE de los 27 según datos de Eurostat para 2008. Dentro de la producción vegetal, es el más relevante en términos de valor (74.557,88 millones de euros). Este sector reviste especial importancia en las economías agrícolas de Holanda, España, Grecia, Chipre, Portugal, Malta e Italia. De estos países, España, Italia, Holanda y Francia producen más del 60% del valor de las frutas y hortalizas de la UE-27. El valor de estos productos representó en 2008 el 19,5% de la PFA de la Unión, el 35% de la de la española, el 52% de la andaluza y el 89% de la almeriense.

Según la Comisión Europea, en 2004 tan sólo cerca del 34% del total de la producción de frutas y hortalizas de la Unión se distribuyó a través de Organizaciones de Productores. Este dato se aleja del objetivo propuesto por la OCM de Frutas

y Hortalizas, que pretendía canalizar a través de estas organizaciones el 60% del total producido. En España aproximadamente la mitad de las frutas y hortalizas se comercializaban en 2004, de forma individual o no organizada (Ministerio de Economía, 2004).

Con la reforma de la OCM de Frutas y Hortalizas de 2007 se pretendía convertir las OOPP en una opción atractiva para los agricultores, con objeto no sólo de favorecer la concentración de la oferta, sino también de disminuir los costes, aumentar la calidad de los productos y la ejecución de medidas respetuosas con el medioambiente para conseguir una mayor competitividad en los mercados.

En la UE-15 existen unas 1.500 Organizaciones de Productores. Los países con mayor número son España, Francia e Italia, mientras que Luxemburgo carece de este tipo de organizaciones. La importancia de las Organizaciones de Productores respecto al valor de la producción total de frutas y hortalizas es muy variable si se considera individualmente cada Estado miembro. Como puede observarse en el Gráfico 2, los datos oscilan entre valores inferiores al 10% como en Polonia, y superiores al 80%, como en Bélgica (Comisión Europea, 2007).

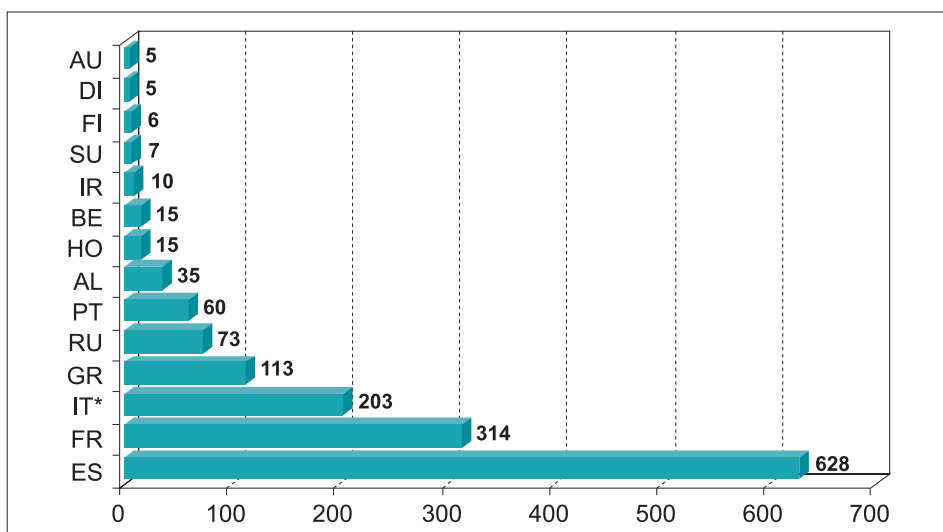


GRÁFICO 1.
NÚMERO DE OPFH EN LA UE-15 (2004)

* Dato de 2003.

Fuente: Comisión Europea (2007).

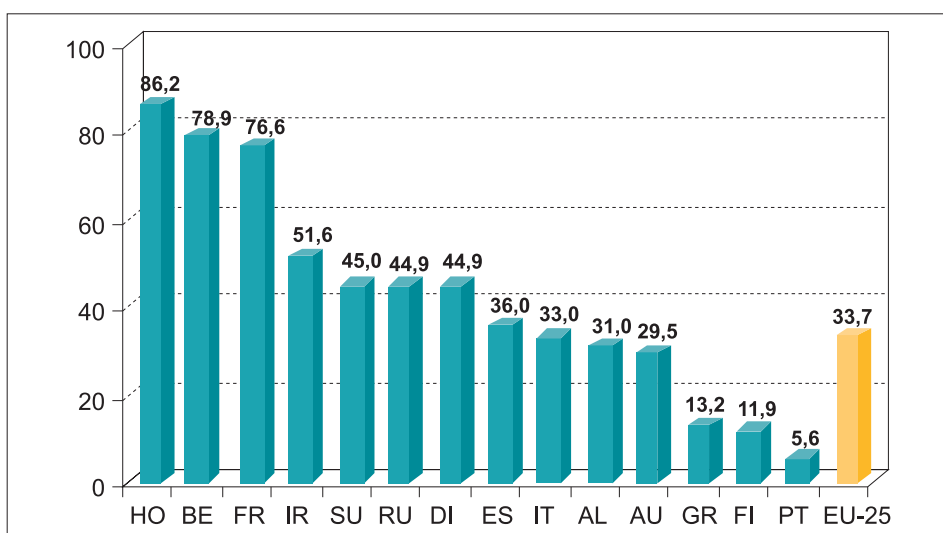


GRÁFICO 2.
IMPORTANCIA DE LAS OOPP RESPECTO A LA PRODUCCIÓN DE FRUTAS Y HORTALIZAS EN LOS EEMM. EN PORCENTAJE

Fuente: Comisión Europea (2007).

■ TABLA 1.
EVOLUCIÓN
DE LA REPRESENTATIVIDAD
DEL VPC POR LAS OOPP
EN ESPAÑA

	VPC Total (Millones de €)	VPC OP (Millones de €)	Porcentaje en OP	Número OP
2003	12.783,00	4.150,19	32	579
2004	13.343,10	4.400,79	33	628
2005	14.365,80	5.071,37	35	622
2006	13.800,00	5.837,90	42	628

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).

En España el valor de la producción comercializada por las Organizaciones de Productores ha aumentado desde 2004, hasta alcanzar en 2006 los 5.800 millones de euros, (Tabla 1). En este año dicho importe supuso un 42% del valor total producido, frente al 33% que significó en 2004.

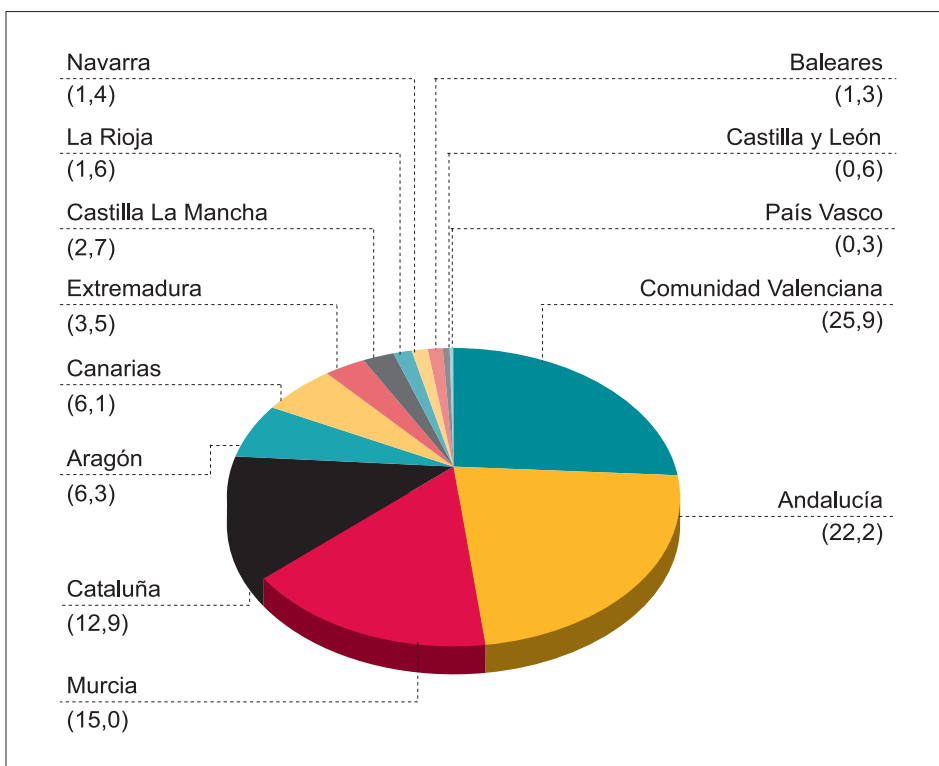
El número de Organizaciones de Productores reconocidas en 2006 era 628 de las que 480 contaron con Programa Operativo. Su distribución entre las distintas comunidades autónomas queda reflejada en el Gráfico 3.

La Comunidad Valenciana, seguida de Andalucía y Murcia son las comunidades autónomas con mayor número de Organizaciones de Productores. En el País Vasco y Castilla y León, sin embargo, apenas tienen representatividad.

En 2007 se hallaban constituidas en Andalucía 122 Organizaciones de Productores. Las provincias de Almería y Huelva son las que concentraban la mayor parte de ellas (Gráfico 4). El 42% de las OOPP pertenecían a la Categoría I (frutas y hortalizas).

■ GRÁFICO 3.
DISTRIBUCIÓN DE LAS OOPP
ESPAÑOLAS POR CCAA (2006).
EN PORCENTAJE

Fuente: MARM (2008).



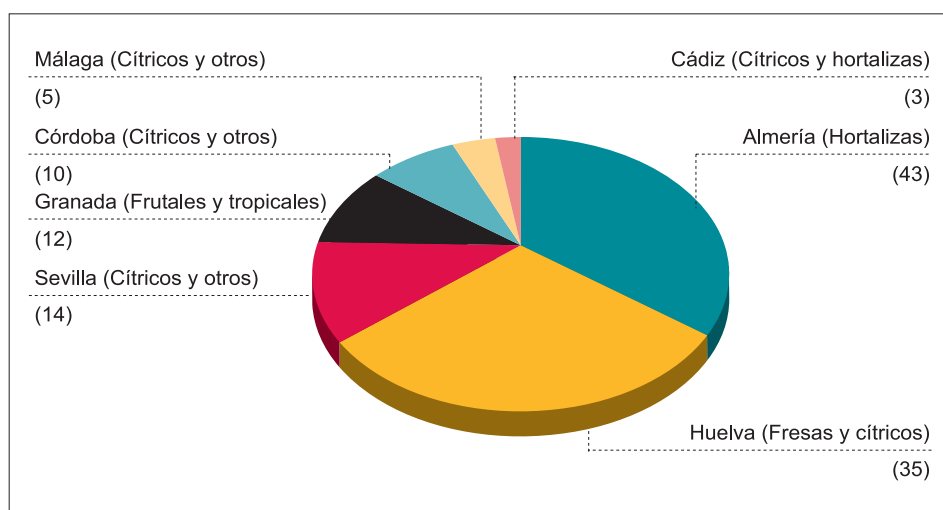


GRÁFICO 4.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS OOPP ANDALUZAS POR PROVINCIAS (2007)

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía (2007).

En 1990 tan sólo había 8 empresas reconocidas como Organizaciones de Productores en la provincia de Almería. Presentaban poco más de mil asociados y unas dos mil hectáreas de producción. Desde entonces la evolución del número de OPFH ha sido lenta pero constante. No fue hasta después de la aprobación del Reglamento (CE) 2.200/96 cuando comenzó a tener mayor peso la presencia de estas organizaciones, tanto en número (ya que en 1997 se contaba con 37 Organizaciones de Productores) como en producción.

3.3. LAS OPFH EN ALMERÍA

En 1999, año en que comienza el periodo objeto de análisis en este documento, el número de OPFH era de 49. En ese momento, el valor de la producción comercializada por éstas era de aproximadamente 674 millones de euros, lo que representaba el 40% del total comercializado en la provincia. La cantidad de OOPP ha sufrido variaciones anuales, siendo 2002 el año con mayor número de éstas (56), así como el punto de inflexión a partir del cual comienza la tendencia decreciente de las mismas hasta 2005. Desde entonces, el número de OOPP se mantenido más o menos constante (Tabla 2).

En 2008 Almería ha contado con 42 OOPP. El número de asociados a estas organizaciones ha aumentado en aproximadamente un 21%, pasando de 9.036 socios en 2000 a 10.968 en 2008. La superficie cultivada, sin embargo, se ha mantenido prácticamente igual durante este mismo periodo, en torno a las 18.500 hectáreas.

En cuanto al VPC de las OPFH, fue en 2006 cuando estas organizaciones alcanzaron su valor máximo de producción con 907 millones de euros, que representaron un 48% del valor total de la producción hortofrutícola de la provincia. Durante los años del periodo analizado, el VPC de las OOPP ha supuesto, en la mayoría de los casos, más del 40% del total de las frutas y hortalizas de Almería (Tabla 2).

■ TABLA 2.
EVOLUCIÓN DE LAS OPFH
EN ALMERÍA

* Los datos de VPC para cada año corresponden al período contable anterior.

Fuente: Delegación Provincial. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía (DCAP). Elaboración propia.

	OPFH	Producción Total (Miles de euros)*	VPC por las OPFH (Miles de euros)*	Representatividad sobre VPC (%)
1999	49	1.679.877	674.207	40,13
2000	53	1.465.123	622.750	42,50
2001	54	1.556.880	642.906	41,29
2002	56	1.690.589	691.383	40,90
2003	49	1.970.666	781.331	39,65
2004	38	1.600.632	693.606	43,33
2005	40	1.691.822	815.075	48,18
2006	41	1.903.069	907.557	47,69
2007	41	1.830.048	797.650	43,59
2008	42	2.084.839	875.988	42,02

4. RESULTADOS. ANÁLISIS DE LOS PO EN ALMERÍA

Como ya se ha comentado, los Programas Operativos son la herramienta de que disponen las Organizaciones de Productores para llevar a cabo sus objetivos. De hecho, un PO debía de contemplar en el periodo de estudio al menos dos 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.

Estos programas han sido cofinanciados al 50% por el FEOGA y las propias OOPP a través de la constitución de los Fondos Operativos, constituyendo el límite de la aportación comunitaria el 4,1% del valor de la producción comercializada (VPC). Es decir, para optar al máximo de la ayuda comunitaria es necesario que cada OP destine el 8,2 % del VPC a la constitución del fondo.

Los PPOO han de ser proyectos que elaboren las propias OOPP. Deben contemplar la identificación de la OP, la duración del PO, el área de actuación, el número de afiliados y la categoría de los productos reconocidos. En ellos ha de reflejarse una evaluación de la situación de partida de la OP (producción, comercialización, infraestructuras...), así como una memoria descriptiva con los objetivos que se pretenden alcanzar y la justificación de los mismos en la medida en que contribuyan a la mejora del funcionamiento de la OP y a la consecución de los objetivos comunitarios. Dicha memoria ha de incluir además, las actuaciones a realizar para alcanzar los objetivos propuestos, los medios necesarios para ello, un calendario de actuación y el análisis económico del programa (Anexo IV RD 1.302/09).

Hasta la publicación de la Estrategia Nacional en 2008, la normativa vigente durante el periodo de análisis no establecía una estructura rígida del Programa Operativo a nivel de medidas, acciones y conceptos de gasto e inversión. Esto llevó a las empresas a realizar sus PPOO según criterios individuales para la consecución de los objetivos a alcanzar. Al no existir una estructura fija, para este análisis se ha elaborado una propia que contempla las inversiones y los gastos ejecutados en el conjunto de los PPOO, distinguiendo entre los llevados a cabo en explotaciones individuales y en el ámbito de la propia organización.

En el ámbito de las explotaciones individuales se han considerado los siguientes conceptos:

- **Inversiones.** En este apartado se ha incluido todo lo concerniente a la mejora de estructuras de invernaderos y tecnificación de las explotaciones (ventilación, sistemas de riego, construcción y mejora de embalses, maquinaria, control de clima, etc.).
- **Fitosanitarios.** A pesar de no aparecer reflejado de forma explícita en el anexo de gastos subvencionables de la normativa comunitaria, durante el periodo 1999-2003 se permitió incluir este tipo de gastos en los PPOO, con el compromiso por parte de las OOPP de emplear productos de bajo impacto, compatibles con las exigencias de las distintas normas de calidad cada vez más concienciadas en temas medioambientales y de seguridad alimentaria.
- **Semillas.** Durante el periodo 2004-2008 se consideró subvencionable la semilla que cumpliera, al menos, las condiciones establecidas en el Anexo II de la Directiva 2002/55/CE, del Consejo, y el reglamento General Técnico de Control y Certificación de Semillas y Plantas de Vivero. No obstante, y tras la publicación del Reglamento (CE) nº 1.813/2004 de la Comisión, donde ya sólo eran subvencionables la «semilla de base» y «semillas certificadas», no se permitió aumentar los presupuestos de semillas inicialmente aprobados para el periodo 2004-2008, ni tampoco incluir dichos costes en aquellos Programas Operativos que no los habían contemplado inicialmente. Por lo tanto, a partir de 2009 la semilla hortícola ya no es considerada como gasto subvencionable. Las semillas estaban incluidas en medidas de mejora de la calidad. La cantidad subvencionable correspondía al 60% del coste total de la semilla.
- **Otros gastos.** Aquí se han incluido conceptos como desinfección por solarización, colmenas de himenópteros, productos biológicos para la lucha contra plagas, etc.

En el ámbito de las comercializadoras se han considerado:

- **Inversiones.** En este apartado se considera fundamentalmente toda aquella maquinaria necesaria para los procesos de manipulación y envasado de las hortalizas frescas. También se incluye cualquier tipo de obra civil dentro de las instalaciones de transformación, además de maquinaria para desplazamiento de cargas (transpaletas, carretillas, etc.)
- **Envases.** Se produce un cambio significativo en la normativa de los dos periodos. En el periodo 1999-2003 se subvenciona el coste total del envase (reciclable y/o reutilizable). Sin embargo, durante el periodo 2004-2008, sólo se subvenciona el 17% del coste, por considerar que dicho porcentaje es el necesario para llevar a cabo la gestión medioambiental del mismo. Con la entrada en vigor del nuevo RD 1.302/09, este coste se reduce aún más, hasta el 6,9%, pero ya aplicable a los Programas Operativos a partir de 2009.

- **Personal:** es considerado subvencionable aquel personal implicado en tareas de mejora de la producción (técnicos de campo, fundamentalmente ingenieros técnicos agrícolas o ingenieros agrónomos), mejora de la calidad en almacén (técnicos cualificados de calidad) y mejora de la comercialización (responsables de marketing, analistas de mercado, etc). Con la introducción del RD 1.302/09, se establece una limitación conjunta para los conceptos de personal a tanto alzado, planta injertada y gestión medioambiental de envases, que implica que la suma de todos ellos no podrá superar el 50% del total del Fondo Operativo.
- **Otros gastos:** se incluyen todos aquellos conceptos relacionados con la implantación y seguimiento de certificaciones de calidad, campañas de promoción comercial, análisis suelos, aguas y residuos, etc. Un aspecto muy importante en este apartado es la inclusión de los gastos de recogida y depósito de los restos orgánicos de las cosechas. Este gasto se ha considerado como subvencionable hasta el año 2008, ya que con la entrada en vigor de la Estrategia Nacional, deja de ser considerado como tal, puesto que se especifica que no será subvencionable cualquier tipo de actividad que ya sea obligatoria por Ley, como ocurre en el caso de los residuos vegetales. El importe destinado por las empresas dentro de sus Programas Operativos a este concepto ha sido muy importante.

4.1. CARACTERIZACIÓN DE LAS ACCIONES

4.1.1. PERÍODO 1999-2003

Dentro de este apartado se analiza el primer Programa Operativo plurianual presentado por las Organizaciones de Productores de Almería. Para ello se ha elegido una muestra de 19 OPFH, cuyo porcentaje respecto al total de OPFH durante cada año se muestra en la Tabla 3. Dentro del periodo 1999-2003 este porcentaje varía entre el 34 y el 39%. Se considera que dicha muestra es representativa del total, si se tiene en cuenta que el VPC de la muestra supone más del 50% del VPC total de todas las OPFH en todos los años.

■ TABLA 3.
NÚMERO DE OPFH EN LA PROVINCIA, NÚMERO DE OOPP QUE CONFORMAN LA MUESTRA Y REPRESENTATIVIDAD DE LA MISMA (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Total	49	53	54	56	49
Muestra	19	19	19	19	19
% Muestra/Total	39	36	35	34	39

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

■ TABLA 4.
VALOR DE LA PRODUCCIÓN COMERCIALIZADA POR LA OPFH EN LA PROVINCIA DE ALMERÍA, VPC DE LA MUESTRA Y REPRESENTATIVIDAD DE LA MISMA (1999-2003). EN MILES DE EUROS

	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Total	674.206	622.749	642.906	691.383	781.331	3.412.000
Muestra	343.308	313.998	350.510	370.481	444.805	1.823.000
% Muestra/Total	50,92	50,42	54,51	53,58	56,92	53,42

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

Como se ha indicado anteriormente en este documento, para el análisis del Programa Operativo se ha diferenciado entre los gastos en las explotaciones individuales de los socios de las OPFH y los gastos propios de la entidad. Se ha distinguido asimismo entre gastos e inversiones, y se ha prestado especial atención a los conceptos de fitosanitarios, envases y personal, por ser éstos gastos corrientes o propios de la explotación y que de alguna forma siempre han estado sujetos a cierta controversia. De la observación de los datos de la Tabla 5 se desprende que el gasto en estas tres partidas ha supuesto más de la mitad del Programa Operativo, aproximadamente el 57%. De estos tres conceptos, el más importante durante este periodo ha sido el de fitosanitarios, con un 34,5%, seguido de envases (12%) y personal (10,6%). Por tanto, los gastos representan un porcentaje elevado del conjunto del Programa Operativo, frente al resto de cuantía que se ha destinado a inversiones, tanto en las explotaciones individuales (19,2%) como en las instalaciones de comercialización (3,3%).

Otro aspecto importante a destacar es que al comparar el VPC total de la muestra (1.823.104.427 euros, según la Tabla 4) con el importe total del Programa Operativo (127.794.113 euros), éste último supone un porcentaje del 7%. Si se tiene en cuenta que el Programa Operativo con derecho a ayuda máxima puede alcanzar el 8,2% del VPC, se puede afirmar que las empresas han dejado de invertir un 1,2% del importe al que tenían derecho, lo cual, extrapolando al VPC total de todas las OPFH, supone que se ha renunciado a aproximadamente 20,5 millones de euros de ayuda comunitaria en el periodo 1999-2003.

Programa Operativo 1999-2003 (Muestra OPFH)						
TOTAL PROGRAMA OPERATIVO: 127.794.113						
EXPLANTACIONES INDIVIDUALES			COMERCIALIZADORAS			
Inversiones	Otros gastos	Fitosanitarios	Inversiones	Envases	Otros Gastos	Personal
24.566.815	20.226.190	44.115.142	4.183.571	15.630.774	5.507.704	13.563.917
19,20%	15,80%	34,50%	3,30%	12,20%	4,30%	10,60%

■ TABLA 5.
IMPORTE DEL PROGRAMA OPERATIVO, IMPORTE DE LA MUESTRA Y PRINCIPALES CONCEPTOS DE DESGLOSE (1999-2003). EN EUROS

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

En este apartado se analiza el segundo Programa Operativo plurianual presentado por las Organizaciones de Productores de Almería. La muestra elegida es la misma que en el primer periodo (19 OPFH), cuyo porcentaje respecto al total varía entre el 45 y el 50%, tal y como se muestra en la Tabla 6. Se considera que dicha muestra es representativa del total, si se tiene en cuenta que el VPC de la muestra supone en torno al 60% del VPC total de todas las OPFH, porcentaje superior de representatividad que en el primer periodo analizado (Tabla 7).

	2004	2005	2006	2007	2008
Total	38	40	41	41	42
Muestra	19	19	19	19	19
% Muestra/Total	50	47	46	46	45

4.1.2. PERÍODO 2004-2008

■ TABLA 6.
NÚMERO DE OPFH EN LA PROVINCIA, NÚMERO DE OOPP QUE CONFORMAN LA MUESTRA Y REPRESENTATIVIDAD DE LA MISMA (2004-2008)

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

■ TABLA 7.
VALOR DE LA PRODUCCIÓN
COMERCIALIZADA POR LA OPFH EN
LA PROVINCIA DE ALMERÍA, VPC DE
LA MUESTRA Y REPRESENTATIVIDAD DE
LA MISMA (2004-2008). EN MILES
DE EUROS

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Total	693.606	815.074	907.557	797.650	875.987	4.089.875
Muestra	419.246	453.548	541.691	458.890	515.162	2.388.538
% Muestra/Total	60,44	55,64	59,69	57,53	58,81	58,40

■ TABLA 8.
IMPORTE DEL PROGRAMA
OPERATIVO, IMPORTE DE LA MUESTRA
Y PRINCIPALES CONCEPTOS DE
DESGLOSE (2004-2008). EN EUROS

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

Programa Operativo 2004-2008 (Muestra OPFH)						
TOTAL PROGRAMA OPERATIVO: 165.630.838						
EXPLOTACIONES INDIVIDUALES			COMERCIALIZADORAS			
Inversiones	Otros gastos	Semillas	Inversiones	Envases	Otros Gastos	Personal
27.267.856	29.155.881	35.955.957	11.196.989	16.713.295	17.049.048	28.291.812
16,50%	17,60%	21,70%	6,80%	10,10%	10,30%	17,10%

Como puede observarse en la Tabla 8, el desglose del Programa Operativo en explotaciones individuales ha cambiado respecto al periodo anterior. En este periodo ya no se subvencionaron los fitosanitarios de bajo impacto, pero sí las semillas de calidad.

Respecto al análisis del Programa Operativo en este segundo periodo, se desprende que el gasto en semillas, envases y personal ha supuesto aproximadamente el 49% del total del Programa Operativo, correspondiendo a la partida de semillas el mayor importe (21,7%), seguida de las partidas de personal (17%) y envases (10%). Hay que resaltar que el importe en envases es bastante similar al del anterior periodo, con la peculiaridad de que en éste sólo se subvencionaba el 17% del coste total.

Si se vuelve a comparar el VPC total de la muestra (2.388,53 millones de euros, según la Tabla 7) con el importe total del Programa Operativo (165,63 millones de euros), obtenemos que este representa un 6,93%. En este período tampoco se ha llegado a alcanzar el derecho a la ayuda máxima, es decir, no se ha logrado llegar al 8,2% de VPC total. Por lo que se ha dejado de emplear un 1,27%, que extrapolando al VPC total de todas las OPFH, supone que se ha renunciado a aproximadamente 26 millones de euros de ayuda comunitaria en el periodo 2004-2008.

En resumen, al observar los datos obtenidos en ambos periodos de forma conjunta (Gráfico 5), se aprecia que la distribución de las partidas de gasto e inversión de los Programas Operativos se ha mantenido prácticamente invariable. De forma que la inversión vista de un modo global, sin diferenciar entre explotaciones individuales y entidades de comercialización, ha representado un 22-23% del total, y el resto se ha destinado a gastos. Éstos últimos han tenido un peso muy importante dentro de los programas (más del 75%), aunque ajustándose a las medidas subvencionables según la normativa vigente y siguiendo las directrices europeas.

Por otra parte, no se ha alcanzado el máximo de ayuda comunitaria en los periodos estudiados, dejando de emplear unos 46,5 millones de euros durante el desarrollo de los mismos.

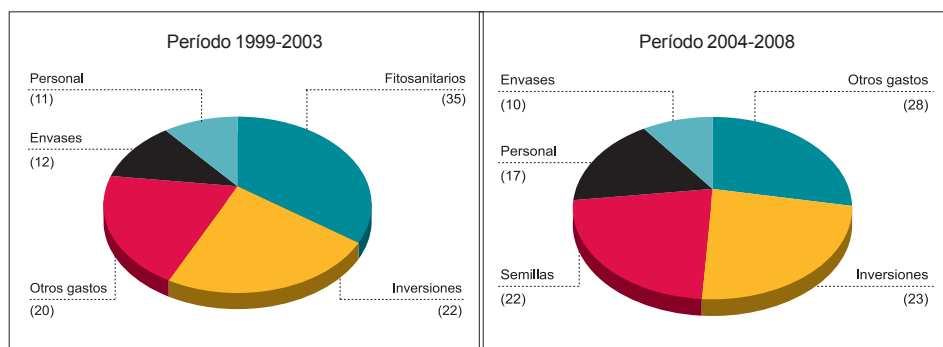


GRÁFICO 5.
DISTRIBUCIÓN DE LAS ACCIONES EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE LOS PERIODOS 1999-2003 Y 2004-2008. EN PORCENTAJE

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

Con objeto de analizar la influencia de las inversiones a nivel de explotación en la modernización de las estructuras de invernadero, se envió un breve cuestionario a las OPFH de la provincia en dos momentos puntuales, uno dentro de cada periodo objeto de estudio. Esto ha permitido, por un lado, obtener una foto fija de la tipología de estructuras existentes y, por otro, observar la evolución de dicha tipología del primer al segundo periodo.

En 2003 se obtuvo respuesta de 18 empresas, frente a las 49 que se encontraban ese año reconocidas como OPFH. Esta muestra de empresas representaba una superficie física de invernadero de aproximadamente 4.500 hectáreas.

Como puede observarse en la Tabla 9, la estructura de producción con mayor representatividad es el invernadero tipo «raspa y amagado», con un 66% del total de la superficie de la muestra. La estructura de invernadero tipo «parral plano», a pesar de su antigüedad, sigue teniendo una presencia muy importante en el campo almeriense y, por ende, en las OPFH de la provincia. Así pues, 1.500 hectáreas de la superficie encuestada correspondían a este tipo, lo que suponía un 32% del total. En este periodo, el invernadero tipo «multitúnel» ha mostraba una escasa presencia, ya que apenas alcanzaba el 2% de la superficie estudiada.

En 2007 se produjo una mayor respuesta por parte de las empresas, obteniendo datos de 23 de las 41 organizaciones de productores. Esto implica un aumento de la muestra que duplica la superficie analizada. La estructura tipo «raspa y amagado» sigue siendo la más habitual con un porcentaje respecto al total de la muestra del 65%, seguida nuevamente por la estructura tipo «parral plano» que supone un 32% de la misma. La estructura tipo «multitúnel» sigue siendo la que menos representación tiene entre estos tipos de invernaderos.

	2003			2007		
	Número empresas	Total (ha)	Porcentaje sobre total	Número empresas	Total (ha)	Porcentaje sobre total
Plano	18	1.451,4	32,3	23	2.795,4	32,2
Raspa y amagado	18	2.968,9	66,1	23	5.640,7	65,0
Multitúnel	18	68,0	1,5	23	242,7	2,8
TOTAL	18	4.488,4	100,0	23	8.678,8	100,0

TABLA 9.
CARACTERIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES EN LAS OPFH EN EL PERIODO DE ESTUDIO

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

El análisis de los resultados pone de manifiesto que los porcentajes de la tipología de las estructuras han permanecido prácticamente invariables a lo largo de estos dos periodos. Si estos resultados los interpretamos en el ámbito de la evolución de los Programas Operativos, podría decirse que el gasto destinado a inversiones en explotaciones individuales -menos del 20% del total-, no ha conseguido la modernización de las estructuras. Esto implica que la mayor parte de este importe se ha destinado al mantenimiento de las mismas, con reformas parciales o inclusión de ciertos elementos, como puede ser la ventilación cenital. El hecho de que la legislación no haya sido demasiado exigente a la hora de considerar la viabilidad de las inversiones propuestas por estas entidades, puede ayudar a comprender esta situación frente a otras líneas de financiación para la mejora de explotaciones individuales que presentan criterios de viabilidad mucho más estrictos (modernización vía Programas de Desarrollo Rural - FEADER).

4.3. PERSPECTIVAS DE FUTURO. ANÁLISIS PRELIMINAR ANTE EL PERÍODO 2009-2013

Dentro de este último apartado se ofrece un avance del último Programa Operativo 2009-2013 presentado por la casi totalidad de las OPFH. Como muestra para 2009 se han elegido las mismas 19 entidades utilizadas en el análisis de los dos periodos anteriores. La novedad de este periodo es que la estructura de medidas, acciones y conceptos del Programa Operativo es la misma para todas las OOPP, ya que la Estrategia Nacional establece ahora una única estructura.

A diferencia de los periodos anteriores, donde sólo se ha analizado el gasto real finalmente ejecutado, aquí se realiza una comparación con el Programa Operativo aprobado para el primer año de este periodo. De cualquier modo, va a utilizarse la misma división de conceptos de gasto/inversión que en los periodos anteriores para facilitar la comparación, con la salvedad de los cambios propiciados por modificaciones en la normativa. En este caso, las partidas de planta injertada y plásticos de cubierta (incluida ésta última a partir de la publicación en agosto de 2009 del RD 1.302/09) sustituyen en el análisis a la partida de gasto de semillas que fue subvencionable hasta finales de 2008. Por último, hay que apuntar también que el periodo para calcular el VPC en 2009 ha sido el mismo que en 2008, debido al cambio en la normativa introducido por el RD 1.302/09, que establece que el periodo para computar el VPC debe corresponder con el periodo contable de la empresa cerrado y aprobado.

El importe estimado del Programa Operativo inicial para el año 2009 se había distribuido de la siguiente forma (Tabla 10): la inversiones a nivel de explotación recogían el 23,7%; al gasto de planta injertada se había destinado el 7,8%, considerando que el resto de los gastos en dichas explotaciones alcanzaría el 19,3% del total. En cuanto a la distribución prevista en las entidades de comercialización, la inversión representaba el 14,9%; los gastos de personal el 13,7%; los gastos derivados de la gestión de envases el 6,7% y el resto de los gastos el 13,9%.

■ TABLA 10.
IMPORTE INICIAL DEL PROGRAMA OPERATIVO, IMPORTE DE LA MUESTRA Y PRINCIPALES CONCEPTOS DE DESGLOSE (2009). EN EUROS

Programa Operativo 2009 (Muestra OPFH)						
TOTAL PROGRAMA OPERATIVO: 40.772.130						
EXPLOTACIONES INDIVIDUALES			COMERCIALIZADORAS			
Inversiones	Otros gastos	Planta injertada	Inversiones	Envases	Otros Gastos	Personal
9.652.580	7.853.945	3.175.488	6.093.254	2.745.487	5.667.859	5.583.517
23,7%	19,3%	7,8%	14,9%	6,7%	13,9%	13,7%

Fuente: DCAP. Elaboración propia.

Programa Operativo 2009 (Muestra OPFH)							
TOTAL PROGRAMA OPERATIVO 2009: 36.403.098							
EXPLOTACIONES INDIVIDUALES				COMERCIALIZADORAS			
Inversiones	Otros gastos	Planta injertada	Plásticos	Inversiones	Envases	Otros Gastos	Personal
6.173.500	9.673.656	2.090.325	2.130.181	5.235.744	2.562.176	2.911.185	5.626.331
17,0%	26,5%	5,7%	5,8%	14,4%	7,0%	8,0%	15,4%

■ TABLA 11.
IMPORTE EJECUTADO DEL PROGRAMA OPERATIVO, IMPORTE DE LA MUESTRA Y PRINCIPALES CONCEPTOS DE DESGLOSE (2009). EN EUROS

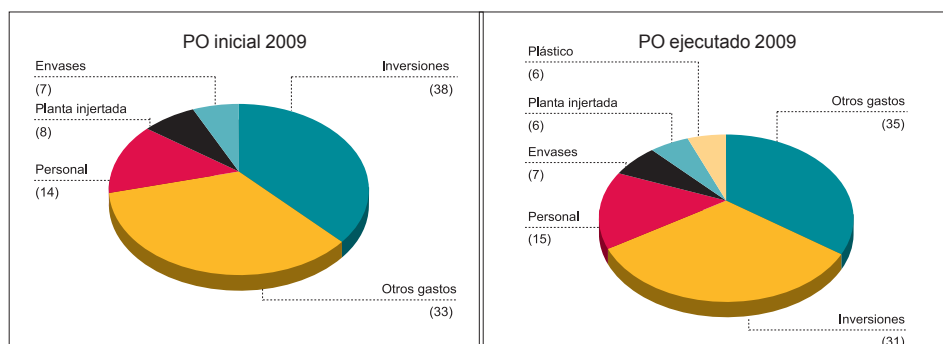
Fuente: DCAP. Elaboración propia.

Si se tienen en cuenta los importes finalmente ejecutados (Tabla 11), las previsiones iniciales no se han llevado a cabo en su totalidad y, por tanto, se han producido cambios en la distribución de los programas. De manera que a nivel de explotación la inversión representa un 17%, la planta injertada un 5,7% y otros gastos el 26,5%. Con objeto de conocer la repercusión que podría tener el concepto de plásticos para cubierta con respecto al total de gastos en explotaciones individuales se ha desagregado de «otros gastos», y se comprueba que la ejecución final alcanza un 5,8% del Programa total, importancia similar a la que representa la planta injertada.

En cuanto a la distribución realizada en las entidades comercializadoras, la inversión ha representado el 14,4%; los gastos de personal y envases el 15,4 y el 7%, respectivamente; y otros gastos el 8%.

Si se observan los Programas inicial y ejecutado de forma conjunta (Gráfico 6), se aprecia que en el Programa ejecutado se ha producido una disminución de las inversiones y por consiguiente, un aumento del importe destinado a gastos. Las inversiones no han alcanzado el volumen previsto (38%), debido principalmente a un descenso en la inversión a nivel de explotaciones individuales. Éstas han supuesto el 17%, frente al 23,7% presupuestado. A pesar de este descenso, el peso del conjunto de inversiones para el año 2009 ha aumentado respecto a los periodos anteriores. El aumento de los gastos se ha concentrado mayoritariamente en la partida de otros gastos (40,3% del total), incluyendo dentro de la misma el importe destinado a plásticos de cubierta.

Respecto a los periodos anteriores, la representatividad de los gastos de personal no han sufrido apenas variación. Los gastos derivados de la gestión de envases han ido disminuyendo desde el primer periodo estudiado hasta 2009. El gasto procedente del uso de planta injertada ha sido inferior a los que se destinaron a fitosanitarios en el periodo 1999-2003, y a semillas en el periodo 2004-2008; aunque, como se ha indicado anteriormente, parte de esos gastos se han incluido en el bloque general de «otros gastos».



■ GRÁFICO 6.
COMPARACIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS INICIAL Y EJECUTADO PARA EL AÑO 2009. EN PORCENTAJE.

Fuente: Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Elaboración propia.

5. RESUMEN Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

Otro aspecto importante a destacar es que inicialmente el importe total del Programa Operativo (40.772.130 euros) representaba un 7,91% del VPC total de la muestra (515.162.831 euros, según la Tabla 8 del periodo 2004-2008 anterior), mientras que el importe ejecutado supone aproximadamente un 7%. Este porcentaje es similar al de los dos periodos anteriores, no alcanzándose en ningún caso el máximo de ayuda financiera.

El sector de las frutas y hortalizas es uno de los más destacados de la UE-27, representando el 19,5% de su Producción Final Agraria. Además, reviste especial importancia en el sector primario de varios países de la Unión como Holanda, España, Grecia, Portugal e Italia. Es por ello, junto con la propia idiosincrasia del sector agrícola, que repercute en otros muchos aspectos: medioambientales, sociales, turísticos y, por tanto, una vez más, económicos. Por este motivo la Unión Europea, desde sus inicios, ha prestado al sector agrícola (y, por ende, al de frutas y hortalizas) una especial atención.

La creación de la OCM de Frutas y Hortalizas plantea entre sus principales objetivos la concentración del sector, la regulación de la oferta y la demanda, la adquisición de medios técnicos para el acondicionamiento de los productos y la comercialización, la mejora de la calidad y la recopilación de información sobre la producción en Europa. En el marco de la OCM se crearon las Organizaciones de Productores como instrumento para concentrar la oferta, canalizando a través de las mismas las ayudas comunitarias en función de los proyectos de mejora y desarrollo que estas organizaciones elaboran con carácter plurianual (3 a 5 años), y que constituyen los denominados Programas Operativos.

Aún hoy, la concentración de la comercialización de los productos hortofrutícolas en el marco comunitario es bastante heterogénea, con el único denominador común de no haberse alcanzado el objetivo de la OCM de comercializar a través de las OPFH el 60% de la producción. De hecho, en 2004 tan sólo el 34% de las frutas y hortalizas se comercializaron a través de estas organizaciones. En España, aproximadamente el 50% de la producción se comercializó de forma individual o no organizada durante ese mismo año. En Almería nunca se ha llegado a alcanzar el 50% de producción comercializada a través de organizaciones de productores, aún siendo esta provincia una de las más representativas del conjunto nacional. A lo largo de todo este tiempo, el sector ha estado continuamente concentrándose, y lo sigue haciendo, aunque no lo ha hecho con la rapidez e intensidad de otros agentes de la cadena alimentaria, como el de la distribución.

Actualmente, la Unión Europea sigue considerando a las Organizaciones de Productores (OPFH en este caso) como la mejor herramienta para la concentración de la oferta y la superación de las principales limitaciones de producción y comercialización que presenta el sector agrario. En los últimos años se han realizado constantes modificaciones normativas con objeto de adaptar estas organizaciones a los cambios de mercado e intentar simplificar los trámites burocráticos, pasando a formar parte, el sector de las frutas y hortalizas, de la OCM única RE (CE) 1.234/07.

Dentro del marco normativo de la OCM, prácticamente la totalidad de las OPFH de Almería han desarrollado Programas Operativos plurianuales que han coincidido temporalmente con los periodos 1999-2003 y 2004-2008. En la actualidad se está ejecutando el Programa Operativo 2009-2013.

El análisis llevado a cabo pone de manifiesto que los Programas Operativos en estos dos periodos se han destinado fundamentalmente a financiar gastos de explotación, en detrimento de las inversiones, tanto en estructuras de invernaderos como en las centrales de manipulación. Es necesario señalar dos aspectos respecto a la distribución del importe de los Programas. Uno de ellos es el hecho de que las entidades de comercialización han orientado la distribución de los Programas hacia los conceptos que la administración ha considerado como subvencionables en cada periodo; y otro que todos estos gastos se incluyen dentro de medidas de mejora de la calidad y protección medioambiental, lo que indudablemente ha contribuido a la consecución de una agricultura intensiva basada en la producción integrada, con certificaciones de calidad a todos los niveles, y que ofrece las mayores garantías de seguridad alimentaria de cara al consumidor final. Se observa, no obstante, un ligero aumento de las inversiones, sobre todo en el contexto de las centrales de manipulación, durante el año 2009.

Los porcentajes de ejecución son similares en cada uno de los bloques de gastos/inversión considerados, lo cual apunta a una estrategia de planificación a corto plazo de los Programas Operativos. La explicación de este comportamiento podría deberse a la necesidad de disminuir unos costes de producción que en los últimos años han aumentado considerablemente, junto a la presión ejercida por terceros países donde dichos costes son mucho más competitivos. Es necesario también señalar que la legislación permite una modificación permanente de los Programas Operativos que, aún siendo necesaria para una agricultura tan tecnificada y necesitada de continuas innovaciones, va en detrimento de una planificación más a largo plazo.

Por otra parte, aproximadamente 50 millones de euros de ayuda comunitaria se han dejado de utilizar a lo largo de la década objeto de estudio, casi un 15% del máximo admisible. El porcentaje ha sido prácticamente idéntico considerando los dos Programas Operativos por separado e igualmente ha ocurrido en la ejecución del 2009. Este resultado corrobora también la explicación de una estrategia de planificación basada en el corto plazo.

Las tipología de invernaderos de las OPFH de la provincia todavía presenta un porcentaje elevado, superior al 30%, de estructuras antiguas tipo «parral plano». Este porcentaje ha permanecido invariable a lo largo de los dos periodos analizados, lo cual es acorde al bajo nivel de inversión en explotaciones individuales dentro de los Programas Operativos y apunta a un mantenimiento o pequeñas reformas de las estructuras existentes. Aunque es cierto que la cuantía de la ayuda a nivel de los socios de las Organizaciones de Productores de frutas y hortalizas no permite afrontar grandes inversiones, también lo es que no se ha utilizado la herramienta de la financiación periodificada. Esta situación podría estar relacionada, al menos en una parte del periodo objeto de estudio, con expectativas de utilización del suelo para fines inmobiliarios, sobre todo en zonas próximas a núcleos de población.

No se han abordado a través de los Programas Operativos algunos de los problemas más importantes del sector, entre otros el establecimiento de estrategias comerciales conjuntas o la gestión integral de los residuos vegetales. Existiendo herramientas legislativas para ello, tales como la presentación de Programas Operativos parciales a través de Asociaciones de OPFH (ya existentes) o la periodificación a varios años de la financiación para el caso de grandes proyectos de inversión, éstas no se han utilizado. Los recientes movimientos empresariales para la concentración de la oferta, que se han producido en Almería abanderados por OPFH, deberían ser un punto de inflexión hacia Programas Operativos de estas características.

Esta situación, y la necesidad de simplificar los trámites burocráticos establecidos hasta la fecha, han llevado a una nueva modificación en el seno de la PAC, que se ha materializado en la aprobación del Reglamento (CE) 1.234/07, de 22 de octubre. Con estas modificaciones se pretende impulsar las OOPP para lograr un aumento de la competitividad y de la orientación al mercado del sector productor. No obstante, aunque los objetivos están claros, parece que los procesos necesarios para la consecución de los mismos no están del todo definidos. Al menos si se tiene en cuenta que se ha producido un número considerable de modificaciones en la normativa desde 2007 hasta la actualidad. Aunque las modificaciones en la normativa son necesarias para un mejor ajuste entre el sector y el mercado, la variación continua de la misma no resulta del todo positiva, ya que genera desconcierto entre los diferentes operadores, dificultando emprender estrategias a medio o largo plazo que puedan quedar obsoletas en breves periodos de tiempo. En este sentido, hay que resaltar la flexibilidad y rapidez de las OPFH de Almería a adaptarse a estas directrices europeas.

- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Reforma del sector de las frutas y hortalizas*. MEMO/07/REV.
- CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2003): *Plan del sector hortícola de Almería. Volumen II*. Sevilla, Consejería de Agricultura y Pesca.
- EUROSTAT. <http://www.eurostat.com>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2004): *Investigación de la cadena de distribución de determinadas frutas y hortalizas*. Madrid, Ministerio de Economía.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2008): *Estrategia nacional de los Programas Operativos sostenibles a desarrollar por las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2009): *Proyecto de directrices nacionales para la elaboración de los pliegos de condiciones referentes a las medidas medioambientales*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

6. REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- ORDEN de 30 de abril de 1997, sobre el reconocimiento de Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas.
- REAL DECRETO 864/08, de 23 de mayo, sobre Fondos y Programas Operativos de las Organizaciones de Frutas y Hortalizas.
- REAL DECRETO 1.972/08, de 28 de noviembre de 2008, sobre reconocimiento de Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas.
- REAL DECRETO 1.302/09, de 31 de julio de 2009, sobre Fondos y Programas Operativos de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas.
- REGLAMENTO (CE) nº 1.432/03 DE LA COMISIÓN, de 11 de agosto de 2003, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 2.200/96 del Consejo en lo relativo al reconocimiento de las Organizaciones de Productores y al reconocimiento previo de las Agrupaciones de Productores.
- REGLAMENTO (CE) nº 1.234/07 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).
- REGLAMENTO (CE) nº 1.580/07 DE LA COMISIÓN de 21 de diciembre de 2007, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) nº 2.200/96, (CE) nº 2.201/96 y (CE) nº 1.182/07 del Consejo en el sector de las frutas y hortalizas.

LEGISLACIÓN RELEVANTE

- REGLAMENTO (CE) nº 361/08 DEL CONSEJO de 14 de abril de 2008 que modifica el Reglamento (CE) nº 1.234/07, 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).
- REGLAMENTO (CE) nº 1.221/08 DE LA COMISIÓN de 5 de diciembre de 2008 que modifica, en lo que atañe a las normas de comercialización, el Reglamento (CE) nº 1580/2007 por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) nº 2.200/96, (CE) nº 2.201/96 y (CE) nº 1.182/07 del Consejo en el sector de las frutas y hortalizas.
- REGLAMENTO (CE) nº 1.327/08 DE LA COMISIÓN de 19 de diciembre de 2008 que modifica el Reglamento (CE) nº 1.580/07 por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) nº 2.200/96, (CE) nº 2201/96 y (CE) nº 1.182/07 del Consejo en el sector de las frutas y hortalizas.

