



cooperativas  
agro-alimentarias  
España

# **Una propuesta sostenible para afrontar el futuro**

Cooperativas Agro-alimentarias ante las Propuestas  
sobre una PAC Horizonte 2020

## I. Síntesis

- La compleja situación económica actual y la consecución de los objetivos propuestos por la Comisión Europea requiere de actuaciones concretas y reorientar la actual Política Agraria Comunitaria.
- La caída de las rentas de los productores en la última década demuestra que las ayudas directas no son suficientes para resolver los problemas del sector. Es necesario una reorientación para responder al desequilibrio de la cadena valor y luchar contra la volatilidad de los mercados.
- Para reequilibrar la cadena de valor se necesitan políticas que favorezcan la concentración de la oferta en cooperativas u Organizaciones Empresariales de Productores que jueguen un papel similar.
- Para paliar la gran volatilidad de los mercados es necesario reforzar los actuales instrumentos de gestión de mercados, haciéndolos más ágiles y adaptándolos a las circunstancias actuales. Además, se deben extender a todos los sectores productivos y combinarlos con otros como son los stocks estratégicos o la activación de instrumentos de gestión de carácter privado a través de grupos cooperativos, asociaciones de OEP o, si fuera posible, en el seno de las interprofesionales.
- El nuevo pago directo debe premiar a la agricultura activa que fomente la actividad económica, la mejora de la competitividad y la transparencia del mercado. Esta discriminación podría ser una herramienta para luchar contra la economía sumergida que tanto daño hace al sector.
- Las cooperativas son un instrumento fundamental para la economía de las zonas rurales. El 2º pilar de la PAC debe mejorar la competitividad a través de programas que incentiven la integración cooperativa y la creación de grupos empresariales de base cooperativa. Por otro lado, es necesario fomentar los programas supra-autonómicos haciendo compatibles los PDR regionales con un plan de ámbito estatal. Y, por último, es necesario salvar las limitaciones PYME en aquellos proyectos de base cooperativa en coherencia con los objetivos de ganar en dimensión, integración y competitividad.

- El presupuesto dedicado a la PAC debe ser suficiente y estar a la altura de los retos propuestos por la sociedad europea y la Estrategia 2020 para la UE aprobado por el Consejo Europeo que incluye a la agricultura como un sector estratégico: *“conseguir una agricultura sostenible desde el punto de vista económico, medioambiental y social”*.



## II. Antecedentes

La Comunicación de la Comisión Europea "PAC Horizonte 2020" propone una reforma cuyos objetivos son: conseguir una producción alimentaria viable que contribuya al mantenimiento de las rentas de los agricultores y ganaderos y mitigue la variabilidad de los precios, una gestión sostenible de los recursos naturales que tenga en cuenta el cambio climático y contribuir a un desarrollo territorial equilibrado.

La Comisión reconoce que el sector agrario está sumido desde hace varios años en una profunda crisis que ha llevado a que la renta de los productores, en términos reales, se haya reducido hasta llevarla en 2009 a niveles de 1995. La progresiva eliminación de los instrumentos de gestión de mercados, la liberalización de los intercambios y la integración de la demanda a través de la gran distribución organizada han sido elementos decisivos en esta caída de rentas, poniendo de manifiesto que el pago único desacoplado no ha sido capaz de compensar las reducciones de precios inducidas en origen. De hecho, la propia Comunicación afirma que limitar la PAC a las ayudas directas no ha servido para mantener la renta de agricultores y ganaderos.

La Comunicación identifica la existencia de un claro desequilibrio de poder en la cadena agroalimentaria, consecuencia de una producción e industria agroalimentaria muy atomizada frente a una gran distribución altamente concentrada<sup>1</sup>. Esto provoca que la transmisión de precios se imponga de arriba abajo, siendo el sector productor el más perjudicado por su escaso poder de negociación. Los bajos precios provocan la inviabilidad económica de muchas explotaciones y, lo que es peor, impiden la regeneración del tejido productivo por falta de expectativas y rentabilidad. Los informes de la Comisión Europea reconocen que el sector agrícola está perdiendo participación en el valor añadido generado por la cadena, y que la posición de los productores no podrá mejorar si no se logra revertir esta situación.

La Comisión plantea un sistema de ayudas directas que acabe con las referencias históricas. Para ello identifica una serie de parámetros para conceder apoyos que compensarán a los agricultores y ganaderos por la producción de bienes públicos que el mercado no remunera. Por otra parte, orienta claramente sus propuestas hacia una agricultura más sostenible y respetuosa con el medio ambiente; lo que denomina como "crecimiento ecológico". Además, siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, considera necesario limitar la percepción de las ayudas únicamente a los *agricultores activos*, aunque la Comisión no define este concepto, ni plantea el problema de las explotaciones asociativas que agrupan a varios preceptores con el objetivo de continuar con la actividad buscando una mayor eficiencia económica de las mismas.

Las Políticas de Desarrollo Rural seguirán siendo el 2º Pilar de la PAC. Se prevé introducir nuevas medidas tales como incentivar los mercados de proximidad o circuitos cortos; o una caja de herramientas de gestión de riesgos que incluye desde la cofinanciación de seguros agrarios y de rentas hasta el apoyo a fondos mutuales que luchan contra los efectos económicos que provocan las crisis sanitarias animales y enfermedades vegetales. Por último, se plantea una mayor coordinación y coherencia del FEADER con otros fondos comunitarios.

Por todo ello Cooperativas Agro-alimentarias comparte gran parte del diagnóstico y objetivos propuestos por la Comisión. Sin embargo, considera que **para atender a la compleja situación actual y conseguir los objetivos propuestos, son necesarias actuaciones concretas y reorientar la Política Agraria Comunitaria actual. En este sentido, será absolutamente necesario contar con medidas que equilibren la cadena de valor a través de la concentración y ordenación de la oferta, la integración cooperativa, que la producción participe en mayor medida del valor añadido generado en la cadena alimentaria, que se habiliten instrumentos de gestión de mercados y un sistema de ayudas directas equilibrado y dirigido a la agricultura activa.**

<sup>1</sup> En España existen casi 1 millón de productores agrarios, y 30.000 industrias agroalimentarias, de las cuales algo más de 4.000 son cooperativas (en el 95% de los casos se trata de empresas de tamaño PYME); frente a ellos el top 5 de la gran distribución controla algo más del 60% de la distribución minorista agroalimentaria del estado español.

### III. Fomento de la concentración de la oferta y la integración cooperativa

La mejor manera de equilibrar la cadena de valor es el fomento de la concentración de la oferta y una mejor organización económica de la producción, en particular, de las cooperativas<sup>2</sup>. Para ello es necesario incentivar la incorporación de productores en cooperativas, y la integración de éstas para que adquieran una dimensión que las haga relevantes en los mercados donde operen. La reforma es una oportunidad para mejorar la organización y competitividad de aquellos Estados miembros con estructuras productivas menos organizadas.

El grado de dimensión, concentración y organización de la producción agroalimentaria define la competitividad del sector productivo. Existen claros ejemplos en la UE que ponen de manifiesto que la concentración de la oferta y una correcta dimensión de sus cooperativas consiguen mejorar la renta de sus productores y la eficiencia en la cadena agroalimentaria. De hecho, la agricultura más eficiente y las industrias agroalimentarias más internacionalizadas se dan en aquellos Estados miembros donde las cooperativas tienen una mayor implantación. La situación en el sector lácteo así lo demuestra.

PAÍS	CUOTA LÁCTEA TONELADAS	Nº COOP	FACTURACIÓN Coop. MILLONES/€	CUOTA MERCADO Coop.	PRECIOS MEDIOS producción €/100 Kg*
ALEMANIA	28.847.420	290	10.800	70%	34.7
FRANCIA	25.091.321	342	7.100	37%	32.5
PAISES BAJOS	11.465.630	1	9.546	93%	35.7
DINAMARCA	4.612.619	1	6.200	93%	36.2
FINLANDIA	2.491.930	26	3.080	97%	42.5
IRLANDA	5.503.679	30	11.000	97%	33.7
ESPAÑA	6.239.289	135	797,7	21%**	31

Fuente: Memorándum COGECA 2008.

\* Precios a Noviembre de 2010. Comisión Europea

\*\* Las cooperativas recogen el 41% de la leche en España, pero solamente transforman el 21%.



2 Esta idea ha sido apoyada por varios informes y dictámenes de Instituciones Comunitarias y Grupos de Expertos de Alto Nivel de la UE. Se destacan la Comunicación de la Comisión (2009) 591 sobre Mejorar el Funcionamiento de la Cadena de Valor en la UE, y las Conclusiones de los GAN sobre el sector Lácteo (septiembre -2010) o sobre la Mejora de la Competitividad de la Industria Agroalimentaria de la UE Julio-2009).



**El fomento de cooperativas bien dimensionadas, u otras organizaciones de productores similares, son un instrumento fundamental.** En el caso de organizaciones de productores no cooperativas es necesario que éstas reúnan una serie de requisitos: que sean empresas constituidas y controladas democráticamente por productores, que integren económicamente a los mismos en un proyecto empresarial y comercial duradero, que ofrezcan asistencia técnica y medios a sus productores (para la mejora de calidad y el valor de sus productos y racionalizar los costes), que contemplen estrategias a largo plazo y un plan de inversiones o programa operativo que mejore su eficiencia y que esta revierta también en una mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria. Estos requisitos son, además, necesarios para que las organizaciones de productores respeten la normativa comunitaria de defensa de la competencia.

En este sentido entendemos que el concepto de organización de productores propuesto por la Comisión Europea en el "paquete lácteo", basado en el artículo 122 de la OCM Única (Rgto. 1234/2007) no reúne a nuestro juicio las condiciones suficientes para lograr los objetivos anteriormente planteados puesto que no condiciona su constitución a la integración económica de los productores ni a la existencia de unas estructuras comerciales estables. El "paquete lácteo" plantea básicamente una excepción al derecho de la competencia a favor de colectivos o asociaciones diferentes a las coopera-

tivas agrarias, a fin de permitir la negociación colectiva de precios. Esta definición, lejos de incentivar la concentración de la oferta y potenciar una integración cooperativa contribuyendo así al reequilibrio de la cadena agroalimentaria y a la mejora de la eficiencia a lo largo de la misma, puede provocar el efecto contrario, creando estructuras inestables que no aportan valor a la cadena y desincentivando la integración allí donde el sector productor no está concentrado ni organizado, o provocando escisiones donde ya existen cooperativas organizadas y con una dimensión relevante en el mercado.

Por tanto, es necesario que el reconocimiento de las organizaciones de productores encuentren un marco legal similar al que ofrece actualmente el conjunto de artículos 122 más el art. 125bis y ter de la OCM Única, que regulan la definición y los criterios de reconocimiento de organizaciones de productores para el sector de las frutas y hortalizas. Esta definición de organización de productores, por una parte, es coherente con los objetivos de mejora de la concentración, organización y comercialización en común de la oferta, por otra parte, es perfectamente compatible con el Derecho de Competencia.

En consecuencia, y a fin de diferenciar **estas Organizaciones de Productores de carácter empresarial de las propuestas por la Comisión en el paquete lácteo, denominaremos en lo sucesivo a las primeras como**



### **Organizaciones Empresariales de los Productores, (OEPs).**

Finalmente, un verdadero plan de concentración e integración cooperativa debe contar con medidas y un presupuesto que incentive a los productores a formar parte de estas OEPs y a éstas a adquirir una dimensión que las haga relevantes en los mercados donde estén operando. Estos incentivos podrían ofrecerse en diversas modalidades:

- i. Discriminación positiva en la definición del “nuevo Pago Directo”:
  1. mediante un tramo justificado por la pertenencia del beneficiario a una OP.
  2. mediante la discriminación positiva a los socios de OEPs en la aplicación del Art. 68.
- ii. Cofinanciación de Programas Operativos.
- iii. Incentivos en la aplicación de las medidas de DR, Mejora de la definición PYME en el marco del desarrollo rural, desarrollo del Plan Nacional PDR.

- iv. Incentivos a la concentración y creación de grupos cooperativos que favorezcan su integración para ganar relevancia en el mercado.

En coherencia con lo anterior, desde Cooperativas Agro-alimentarias defendemos el mantenimiento del sistema actual de ayudas al sector de las frutas y hortalizas, dotado de un presupuesto propio, contenido en el 1<sup>er</sup> Pilar (y no volcado en el pilar de Desarrollo Rural), destinado a las OP y sus socios y sustentado en programas y fondos operativos (apoyo finalista proporcional a su actividad económica y destinada a medidas y objetivos concretos). Por ello, deseamos que dentro de las propuestas legislativas que se desprenderán de la Comunicación de la Comisión el articulado “ratifique” explícitamente este sistema, por lo menos para el mencionado sector.



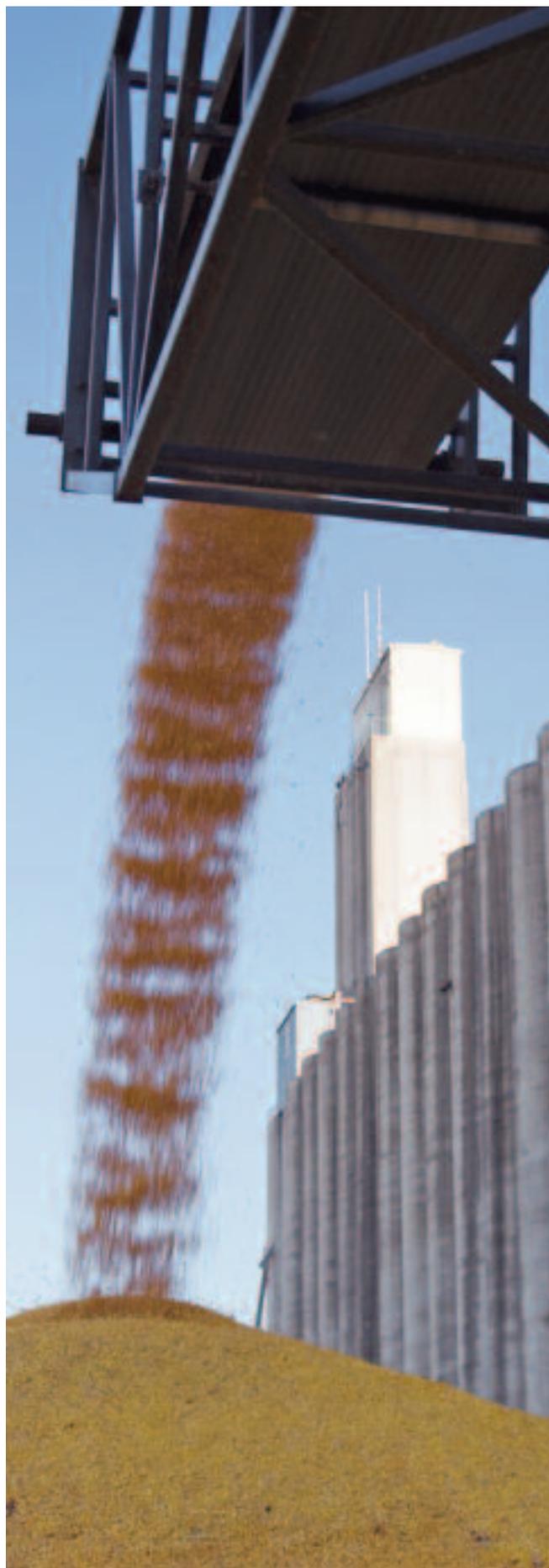
## IV. Instrumentos de Gestión de Mercados

La constatación de que los mercados agroalimentarios se vuelven más volátiles sin instrumentos de gestión de mercados pone en peligro la rentabilidad y viabilidad de la producción y los intereses de los propios consumidores. La Comisión ha anunciado en su Comunicación que reforzará los instrumentos actualmente existentes ampliando los períodos de intervención, creando cláusulas de perturbación de los mercados y extendiendo el almacenamiento privado a otros productos. Estas herramientas actuarán a modo de red de seguridad en caso de que se produzcan crisis de precios.

**Para Cooperativas Agro-alimentarias estos instrumentos públicos deberían ser actualizados, (en el aceite de oliva el precio de referencia para la activación del almacenamiento privado no se ha modificado desde 1998), y hacerse extensivos a todos los sectores a modo de red de seguridad y, activarse de manera ágil y automática en momentos de crisis de precios.**

Por otro lado, además de estos instrumentos públicos, **no debe descartarse la posibilidad de coexistencia con otras herramientas de gestión de mercados de carácter privado.** Estos pueden permitir al sector productor o, si es posible, en el seno de una interprofesional, tomar decisiones de retirar productos en momentos de crisis o antes de que estas se lleguen a producir. Las OEPs o las Asociaciones de OEPs serían las responsables de ejecutar estas medidas. Para ello es necesario contar con una base legal comunitaria que lo reconozca de forma explícita, un control administrativo que supervise su correcto funcionamiento y bajo financiación privada.

Por último, teniendo en cuenta el delicado equilibrio existente entre las producciones y consumos mundiales de las principales materias primas, y aceptado que éste es un sector estratégico como abastecedor de alimentos, las Instituciones Comunitarias deben **replantearse la posibilidad de crear stocks estratégicos** de materias primas básicas que se activarían en caso de crisis de abastecimiento graves.





## V. Las Ayudas Directas y su papel

Las ayudas directas son un **complemento a las rentas de las explotaciones por la producción de bienes y servicios públicos no remunerados por el mercado**. Esta orientación de las ayudas está en consonancia con los objetivos de la reforma de la PAC, las necesidades actuales y futuras del sector productor agroalimentario, y legitimadas por la sociedad europea.

La definición de agricultor en activo debe permitir **que las ayudas de la PAC sean recibidas por el que hace y no por el que está (y mucho menos por el que ha estado)**, por tanto, **para evitar definiciones incompletas, sería más consecuente hablar de agricultura activa que de agricultor activo**. Es necesario priorizar a los perceptores que invierten en sus explotaciones y asumen un riesgo económico en el desarrollo de su actividad, contribuyen a generar riqueza y empleo. Los Estados miembros deberían aplicar de manera obligatoria el art. 28,2 del Rgto. 73/2009 que les da potestad a retirar la ayuda directa a todas aquellos perceptores que no cumplan los criterios de agricultor activo. Esto supone un refuerzo de los controles y, por otro lado, una oportunidad para

los Estados en la lucha contra la economía sumergida en este sector, que supone un foco de competencia desleal respecto a los socios agricultores y ganaderos de cooperativas, cuya gestión y contabilidad resulta absolutamente transparente.

Esta reforma debe aprovecharse que **las explotaciones de carácter asociativo, que permiten racionalizar costes y dar viabilidad a unidades productivas de dimensiones no competitivas, no estén penalizadas con límites en las ayudas en los derechos de producción como ha sucedido hasta ahora con la aplicación de la modulación**. Si la Comisión pone en práctica un límite generalizado en la percepción de las ayudas tendría que tener en cuenta esta realidad que abarca a un conjunto de productores bajo la misma unidad productiva.

Los requisitos y obligaciones que deben cumplir los agricultores europeos para producir suponen un aumento de los costes de producción que limita la competitividad ante las importaciones. Por tanto, **es necesario exigir una reciprocidad efectiva entre las producciones comunitarias y las importadas que tenga en cuenta las condiciones exigidas a la producción europea**.

## VI. La Política de Desarrollo Rural

**El 2º Pilar de la PAC es una política importante para la mejora de la competitividad del sector agroalimentario, también para el desarrollo de actuaciones que afectan al sector productor que son complementarias a las cubiertas por el 1º Pilar. Es necesario contar con medidas que incentiven y fomenten la concentración de la oferta y la integración cooperativa para equilibrar la cadena alimentaria haciéndola más eficiente y transparente.**

Sin embargo, en los últimos años el 2º Pilar ha ido incrementando su número de objetivos y retos sin que ello haya supuesto un aumento de los recursos y, por el contrario, ha ido en detrimento de los fondos destinados al 1º Pilar con la aplicación de la modulación. Tememos que una propuesta que suponga una integración de otros fondos en el FEADER no supondrá una mejor coordinación de las políticas, sino una fuga de fondos del segundo pilar a otros objetivos y políticas ajenas al sector.

Las políticas de desarrollo rural deben tener en cuenta el importante papel que juega el sector agrario y agroalimentario como agente dinamizador de la economía y de equilibrio territorial en el medio rural, contribuyendo notablemente a la gestión sostenible

de los recursos naturales y a la acción climática. De forma singular, las cooperativas agrarias contribuyen muy positivamente a la creación y mantenimiento de la actividad económica en el medio rural y al mantenimiento y creación de empleo, que tiene como consecuencia la fijación de población y poseen la capacidad y el potencial de generar nuevas actividades económicas en y para el medio rural, permitiendo así que la riqueza que se genera permanezca en él. Por tanto, los programas de desarrollo rural deben orientar sus estrategias de apoyo a facilitar cualquier actividad productiva capaz de estimular la economía rural, donde las cooperativas u OEPs han de ser consideradas como entidades prioritarias.

**Esta reforma debe acabar con la limitación en base a los criterios PYME o empresas intermedias en la concesión de ayudas para la mejora de la competitividad en favor de cooperativas agrarias.** Resulta contradictorio insistir desde las instituciones comunitarias en la necesidad de integrar y dimensionar al sector agrario para que gane en poder de negociación y eficiencia en el mercado, al tiempo que se imponen límites o se excluyen de estas ayudas a cooperativas que los superan tras un proceso de integración. Las cooperativas no son más que la suma de las explotaciones individuales de sus socios cuyo objetivo es generar economías de escala que los ayuden a actuar en un mercado abierto y globalizado.



**En el marco de los programas de desarrollo rural la Comisión debe permitir la coexistencia de los PDR regionales un plan de carácter estatal.** El 2º Pilar de la PAC debe hacer frente no sólo a las necesidades regionales, sino incentivar la coordinación y coherencia de los diferentes PDR regionales impulsando y promoviendo las economías de escala y sinergias que se puedan generar entre empresas. Un PDR estatal estaría orientado a impulsar proyectos pluri-regionales que en el período de programación actual son incompatibles.

**La inclusión de los seguros agrarios en el 2º Pilar debe respetar la existencia de sistemas nacionales que ya vienen funcionando.** Por otro lado, la creación

de seguros de rentas en el marco del Desarrollo Rural cuyos programas son de carácter nacional, e incluso regional, supone un problema para aquellos Estados o regiones que no puedan cofinanciarlos. Por otro lado, la financiación de este tipo de medidas requiere fondos muy superiores a los disponibles en el 2º Pilar. Hay que recordar que por su naturaleza y funcionamiento un seguro de rentas no es una herramienta que sirva para gestionar mercados ni para prevenir crisis de precios, aunque pueda ser interesante como un instrumento complementario más de defensa de la renta de los productores.



## VII. Consideraciones presupuestarias

Todo este ejercicio de reforma se está llevando a cabo en unas condiciones excepcionales, puesto que no se cuenta con ninguna previsión presupuestaria. **La PAC necesita contar con un presupuesto acorde a la importancia estratégica** que se le ha concedido en el marco de los acuerdos del Consejo relativos a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La Comisión Europea debería luchar por el mantenimiento de la única política verdaderamente comunitaria existente en la UE. **Tampoco debería permitir la renacionalización de los fondos a través de una cofinanciación del 1º Pilar** que implicaría romper con el Mercado Único y la imposibilidad para muchos países de cofinanciar su parte.

### **Aprobado por el Consejo Rector de Cooperativas Agro-alimentarias**

*Cooperativas Agro-alimentarias es la organización empresarial de ámbito estatal que representa los intereses de las cooperativas agrícolas y ganaderas del Estado español. A través de las 17 organizaciones de cooperativas a nivel autonómico, que forman la dirección de la organización nacional, desarrollamos servicios dirigidos a la promoción de un modelo cooperativo orientado al mercado, con vocación de captar el máximo valor añadido, competitivo y sostenible para las explotaciones de los agricultores y ganaderos socios.*

*En España existen 3.939 cooperativas agroalimentarias distribuidas por todo el territorio español, facturaron en 2009 18.322 millones de €, emplearon directamente a 99.079 trabajadores y aglutinan a más de 1 millón de socios productores.*





cooperativas  
agro-alimentarias

>somos futuro

**Oficina Central (Madrid)**

C/ Agustín de Bethencourt, 17, 4ª planta.  
28003 Madrid

Tel: +34 91 535 10 35

Fax: +34 91 554 00 47

cooperativas@agro-alimentarias.coop

**Delegación de Bruselas**

Rue de Trèves 61 RdCh 1040 Bruselas

Tel: +32 2 280 0554

Fax: +32 2 230 9497

bruselas@agro-alimentarias.coop

Más información en  
[www.agro-alimentarias.coop](http://www.agro-alimentarias.coop)