



Bruselas, 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 1308/2013 y el Reglamento (UE)
n° 1306/2013 en lo que atañe al régimen de ayudas para el suministro a los centros
escolares de frutas y hortalizas, de plátanos y de leche**

{COM(2014) 32 final}

{SWD(2014) 28 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 1308/2013 y el Reglamento (UE)
n° 1306/2013 en lo que atañe al régimen de ayudas para el suministro a los centros
escolares de frutas y hortalizas, de plátanos y de leche**

1. INTRODUCCIÓN

El programa de consumo de leche (PCL) y el programa de consumo de fruta (PCF) destinados a las escuelas tienen por objeto garantizar de forma sostenible que la proporción de frutas y hortalizas y de productos lácteos aumente en la dieta de los niños en el momento en que se están formando sus hábitos alimentarios. Uno y otro contribuyen a los objetivos de la PAC y a la exigencia de salud pública de fomentar unos hábitos alimentarios saludables.

La motivación que llevó al establecimiento de esos dos programas escolares sigue siendo pertinente en el contexto actual, que, además de caracterizarse por un consumo en declive¹ de frutas y hortalizas y de productos lácteos, se ve agravado, entre otros factores, por los hábitos de nuestro tiempo, que tienden al consumo de alimentos muy transformados con, a menudo, un alto contenido en azúcares añadidos, sal y grasas.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Las conclusiones a las que han llegado varios informes² y la experiencia adquirida con los años de aplicación de los programas actuales revelan ciertos problemas y deficiencias en su funcionamiento:

- (1) Los dos programas persiguen desde su dimensión educativa un cambio sostenible en los hábitos alimentarios de los niños. Hay, sin embargo, cierta **desconexión entre ese objetivo y la puesta en práctica de los programas**. Es verdad que la dimensión educativa se incorporó al PCF desde el principio, pero, en el caso del PCL, los Estados miembros no están obligados a emplear instrumentos educativos en la aplicación del programa y el vínculo entre este y los productos distribuidos es escaso. Además, los sistemas que se aplican para evaluar los programas tienen que mejorarse para poder medir correctamente su efectividad.
- (2) Existe **entre ambos programas una falta de coordinación y de coherencia** que puede afectar negativamente a la efectividad del régimen en su conjunto. Este problema se deriva de las diferencias entre los marcos jurídicos y financieros de uno y otro programa y de las diferencias de mercado entre los propios productos que participan en ellos, así como de las divergentes decisiones que toman los Estados miembros para su aplicación.
- (3) El funcionamiento de los dos programas se caracteriza por otras **deficiencias que limitan su impacto inmediato**. Tales deficiencias son comunes a uno y otro

¹ Según los datos facilitados por Freshfel, el consumo de frutas y hortalizas frescas presenta actualmente una tendencia a la baja: durante el período 2005-2010, registró un descenso agregado de un 9,4 % en el caso de las frutas y de un 10,3 % en el de las hortalizas. En 2011, además, disminuyó otro 3 % en comparación con la media del período anterior. En igual sentido, según los datos ofrecidos por Eurostat y por la DG AGRI, el consumo estimado de leche de consumo en la UE descendió un 5 % durante el período 2003-2011. También el consumo per cápita total de productos lácteos, expresado en equivalente de leche, se contrajo un 5 % en diez años, pasando de 302 kg a 286 kg en 2011, y ello a pesar de que en el caso de algunos productos lácteos, como los quesos, el consumo se mantuvo estable o incluso aumentó.

² Informe especial nº 10/2011 del Tribunal de Cuentas titulado «¿Son eficaces los programas “Leche para los escolares” y “Fruta en las escuelas”?». Evaluaciones externas del PCF (2012) y del PSL (2013) realizadas por AFC Consulting Group AG y Co Concept.

programa (como, por ejemplo, la pesada carga administrativa y organizativa que representan) o específicas de cada uno de ellos: en el caso del PCF, principalmente la insuficiente ejecución de su potencial (de alrededor de solo un 30 %) y las enormes disparidades del coste de los productos distribuidos y, en el caso del PCL, el posible «efecto de peso muerto» (¿se consumiría el producto si no existiera la ayuda?) o la desfavorable relación entre costes y beneficios.

3. SUBSIDIARIEDAD

El derecho de la UE a actuar en este ámbito se consagra en los artículos 38 a 44 del Tratado, que establecen las disposiciones aplicables a la PAC. Son varios los elementos que confirman que esa intervención a nivel de la UE es adecuada y aporta, además, un valor añadido:

La existencia de un marco de la UE aporta, ante todo, la **financiación necesaria** para acometer en la integridad de su territorio costosas iniciativas que la mayor parte de los Estados miembros no podría afrontar con solo sus propios recursos. Además, las evaluaciones que se han realizado concluyen que el marco establecido por la UE ha dado **en los Estados miembros una mayor credibilidad** y visibilidad a los programas, al tiempo que ha mejorado la imagen y el conocimiento de la Unión. Si faltara la acción de la UE y si las actividades continuaran exclusivamente a nivel de los Estados miembros, se correría el **riesgo de discriminar a los productores** de aquellos países que no contemplan el acceso a los programas escolares como salida al mercado. El régimen de la UE añade valor a los regímenes nacionales ya existentes, dado que promueve la **transparencia** y facilita una **transferencia continua de conocimientos y experiencia** entre los Estados miembros participantes.

4. OBJETIVOS

Para alcanzar el objetivo general de aumentar el consumo de frutas y hortalizas y de productos lácteos y de contribuir a la consolidación de dietas más saludables, se pretende adaptar el marco actual de ambos programas con los objetivos específicos y operativos siguientes:

- (1) **Reorientar la configuración actual de los dos programas a la consecución de objetivos a largo plazo**, dotándolos de mecanismos educativos, y **contribuir a la reconexión de los jóvenes ciudadanos europeos con los alimentos y con sus fuentes**, desarrollando en ellos la percepción del valor de la agricultura y de sus productos. Estos dos objetivos específicos se traducen en los objetivos operativos siguientes:
 - impulsar y consolidar la dimensión educativa de los programas actuales aportándoles mecanismos educativos obligatorios;
 - reforzar el vínculo entre los productos y el programa del que sean objeto (el valor añadido de la UE);
 - desarrollar un método común para las tareas de evaluación y de seguimiento anual de la UE y de los Estados miembros.

- (2) **Unificar y consolidar los marcos jurídicos y financieros de ambos programas, actualmente separados, y aumentar la visibilidad de la intervención de la UE.** Los objetivos operativos que aquí se persiguen son:
- mejorar las sinergias entre los dos programas actuales y la eficiencia de su gestión;
 - incrementar la visibilidad de los programas de la UE.
- (3) **Aumentar la eficacia de los gastos dedicados a la promoción del consumo de productos agrícolas en las escuelas,** persiguiendo los objetivos operativos siguientes:
- mejorar las condiciones que afectan al uso de las posibilidades presupuestarias;
 - simplificar el marco jurídico y reducir la carga administrativa/organizativa.

5. OPCIONES ESTRATÉGICAS

En el proceso de selección de las posibles opciones, cuatro de ellas se descartaron³ y las que se indican a continuación se sometieron a un análisis más pormenorizado:

5.1. Opción 1: PAC 2020 (statu quo)

La opción de mantener el statu quo integra ya los cambios aportados por la reforma de la PAC 2020 —que conserva la separación actual de los marcos jurídicos y financieros—, así como los cambios acordados para ambos programas. En el caso del PCF, se propone un aumento del presupuesto —hasta los 150 millones de euros al año— y un mayor porcentaje de cofinanciación a cargo de la UE (75 % o 90 % para las regiones menos desarrolladas), además de la posibilidad de que se acojan a esa cofinanciación medidas de acompañamiento. En el caso del PCL, se contempla la obligación de que los Estados miembros elaboren estrategias nacionales o regionales y medidas de acompañamiento voluntarias, pero se conservan sin cambios sus bases financieras, es decir, la ayuda de la UE por producto se mantiene en los 18,15 euros/100 kg y no se impone un límite máximo total al gasto de la UE.

5.2. Opción 2: Ajustes

Esta opción pretende investigar si es posible alcanzar los objetivos fijados manteniendo la separación de los marcos, la misma selección de productos y la financiación de la PAC 2020, pero introduciendo los ajustes siguientes:

- establecer medidas de acompañamiento obligatorias también para el PCL;

³ La opción de «no intervenir» se descartó a la vista de un análisis que confirmó la necesidad de una acción continuada en las escuelas; la opción que contemplaba «suspender únicamente el PSL» se abandonó también por oponerse al análisis que había confirmado la pertinencia de proseguir el suministro de leche; la opción que proponía «establecer un nuevo marco centrado exclusivamente en los grupos socioeconómicos desfavorecidos» quedó descartada por entenderse que los Estados miembros están mejor situados que la UE para orientar y priorizar sus intervenciones; la cuarta y última opción, la de «introducir un nuevo marco para la distribución regular de una gama de productos agrícolas más amplia», quedó desechada a la vista de los resultados arrojados por una consulta pública y habida cuenta de las exigencias de proporcionalidad y de la carga potencialmente pesada que supondría su aplicación.

- aproximar los marcos actuales con algunos ajustes reglamentarios (exigencia de estrategias comunes, disposiciones administrativas comunes en materia de controles, etc.);
- buscar nuevas sinergias más allá de la PAC 2020.

5.3. Opción 3: Nuevo marco

Esta opción prevé para los programas escolares de la PAC un **marco jurídico y financiero común** basado en los tres «pilares» siguientes:

i) El establecimiento de **medidas de acompañamiento comunes** que tengan como objetivo educativo reconectar a los niños con los temas de la agricultura, de la nutrición y salud y del medio ambiente; las medidas de acompañamiento temáticas podrían, en su caso, contemplar una gama de productos agrícolas más amplia (con sujeción a la aprobación de las autoridades sanitarias nacionales).

ii) Un **suministro limitado exclusivamente a las frutas y hortalizas frescas** (plátanos incluidos) **y a la leche de consumo**. Esta opción ajustaría las intervenciones a los límites del presupuesto, reflejaría la práctica más frecuente actualmente, reduciría la carga organizativa para las escuelas y contribuiría a invertir la tendencia a la baja que registra hoy el consumo de esos dos grupos de productos.

iii) La adopción de un **marco financiero común**, con las características siguientes:

- un presupuesto total de la UE limitado (PAC 2020 neutra, con un límite máximo también para la leche), asignado a los Estados miembros en dotaciones o «sobres» separados para las frutas y hortalizas y para la leche, pero con la posibilidad de transferir fondos entre ellos (priorización de intervenciones a través de estrategias);
- la limitación de la contribución de la UE mediante una ayuda por ración de frutas y hortalizas y de leche (no mediante los niveles de cofinanciación de la UE, como ocurre actualmente en el marco del PCF);
- un aumento de la subvención que destina la UE a la leche con el fin de reducir el «efecto de peso muerto» y de mejorar la relación costes-beneficios de la distribución.

6. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

6.1. Impactos económicos

• Impacto directo, indirecto y a largo plazo en la demanda

En el marco de la opción 1, es probable que, debido al mayor presupuesto disponible y al fortalecimiento de las medidas de acompañamiento, aumente el impacto directo e indirecto del PCF en la demanda de frutas y hortalizas. Si los suministros proceden de fuentes próximas, ese aumento de la demanda podrá aportar más beneficios a los productores locales (las escuelas se convertirán en un «nicho» adicional para sus productos) e impulsará, además, diferentes formas de cooperación para poder atender a la demanda de los mercados institucionales.

En el caso del PCL, es probable que su impacto en la demanda de productos lácteos se mantenga estable, en tanto que los efectos a largo plazo dependerán de los Estados miembros

(en función de que acometan o no medidas educativas). Las estrategias nacionales podrían percibirse como una carga administrativa, entrañando así una posible disminución del atractivo de este programa. En caso de que aumenten los precios previstos de la leche y de los productos lácteos, la ayuda de la Unión destinada a sufragar su coste sufrirá nuevos recortes si se mantiene sin cambios el nivel de las subvenciones de la UE.

En el marco de la opción 2, se espera que el impacto directo en los volúmenes distribuidos sea similar al de la opción 1 y que el impacto indirecto y a largo plazo aumente, en cambio, gracias a las medidas de acompañamiento obligatorias del PCL. No obstante, la significativa reducción de la carga administrativa que conlleva esta opción podría constituir un incentivo para la participación en el programa y para un mejor aprovechamiento de su potencial.

Por último, en el marco de la opción 3, se prevé un impacto directo en la demanda de frutas y hortalizas semejante al de la opción 1, aunque más canalizado hacia los productos frescos. En el caso del PCL, la limitación del presupuesto total de la UE no tendrá un impacto en el volumen de productos distribuidos, pero la proporción de leche de consumo será mayor (a costa de otros productos lácteos). Es probable, por otra parte, que el aumento de los niveles de subvención de la UE determine una reducción de las cantidades distribuidas en caso de que se mantengan sin cambios los complementos nacionales o las contribuciones privadas. Se espera, además, que el impacto a largo plazo de esta opción sea mayor gracias a la mejora de las medidas de acompañamiento.

- **Consumo**

Dentro de la opción 1, se espera que el **impacto directo e indirecto** del PCF en el consumo de frutas y hortalizas sea mayor, tanto a corto como a largo plazo, y que, en el caso del PCL, el consumo de productos lácteos se mantenga estable.

En cuanto a la opción 2, es probable que tenga un mayor impacto en el consumo gracias a las medidas de acompañamiento obligatorias de ambos programas y a la planificación estratégica común.

Se espera, por último, que la opción 3 tenga un mayor impacto directo en la demanda de leche de consumo y de frutas y hortalizas frescas (cuyas tendencias de consumo tienden a contraerse), así como un impacto indirecto en una variedad de productos más amplia gracias a las medidas de acompañamiento.

- **Renta de los agricultores y precios**

Los programas escolares no tienen un impacto significativo en la **renta de los agricultores** ni en los **precios** (salvo la posibilidad de que los productores consigan oportunidades de mercado alternativas fuera de las escuelas, como, por ejemplo, emprendiendo un acercamiento comercial a los padres u otras prácticas similares). La orientación a los productos locales hace que la forma de crearse el precio final resulte más transparente (si el suministro es directo). La opción 2 ofrece —y ello también en el marco del PCL— mayores posibilidades de diversificación de las actividades y de participación en las medidas de acompañamiento. En el caso de la opción 3, se prevé que, además de brindar esas posibilidades, permita una mayor igualdad de condiciones en lo que atañe al precio de los productos hortofrutícolas distribuidos, ventaja esta de la que podrán beneficiarse los productores si los productos se suministran directamente.

- **Innovación**

Los programas escolares apenas tienen potencial para impulsar la **innovación** y la investigación en la creación de productos, envases y artículos similares que resulten atractivos para los niños.

- **Comercio con los terceros países**

Todas las opciones respetan las obligaciones comerciales internacionales de la UE. Los programas no tienen un impacto significativo en el comercio debido a lo limitado de los volúmenes a los que afectan y a la procedencia mayoritariamente local/regional de los productos.

6.2. Impactos sociales

- **Salud pública**

Consumir productos hortofrutícolas y lácteos es beneficioso para la salud. El impacto de algunos productos lácteos en la gestión del peso corporal depende del tipo de productos que se elijan, de la frecuencia con la que se consuman y del tamaño de las raciones. Las estrategias obligatorias que contempla la opción 1 para el PCL permitirán focalizar mejor este programa. En cuanto a la opción 2, es probable que su impacto sea más profundo debido a sus medidas de acompañamiento obligatorias, entre las que se cuentan las de educación nutricional. La opción 3, por su parte, tendrá un impacto aún mayor en la salud pública como resultado de la limitación de los suministros regulares a las frutas y hortalizas frescas y a la leche de consumo exclusivamente, así como de la intervención de las autoridades sanitarias nacionales en la aprobación de los productos y de la mejor focalización de los programas conseguida con la aplicación de estrategias comunes.

- **Equilibrio social y territorial**

La opción 1 garantiza que la distribución de alimentos en las escuelas tenga un impacto continuado en el equilibrio social y territorial (los Estados miembros pueden orientar y priorizar sus actuaciones con las estrategias que apliquen). Los niveles de cofinanciación más altos de la PAC 2020 posibilitan dentro del PCF un mayor apoyo a las regiones menos desarrolladas (90 %). En cambio, el bajo nivel de las subvenciones contempladas en el marco del PCL exige a menudo una contribución financiera pública o privada considerable. Impactos similares a estos los tiene también la opción 2. La opción 3, por su parte, con la eliminación de la cofinanciación obligatoria que prevé para las frutas y hortalizas, beneficia a las regiones/Estados miembros que se encuentran en dificultades económicas, al tiempo que el porcentaje a tanto alzado por ración resulta favorable para la mayor parte de las regiones menos desarrolladas al ser en ellas los productos más baratos.

- **Empleo y creación de empleo**

Los programas escolares carecen de potencial para tener un impacto significativo en el empleo y en la creación de empleo (aparte de la diversificación de las actividades y de la cooperación que puedan propiciar).

6.3. Impactos ambientales

La opción 1 tiene a nivel local efectos positivos en las compras y en los aspectos medioambientales. En muchos Estados miembros, los envases que se utilizan para la distribución de frutas y hortalizas son reutilizables o, al menos, reciclables. Además, las medidas de acompañamiento que contempla la opción pueden incorporar acciones educativas en materia ambiental. Este último aspecto se refuerza también para el PCL en el caso de la opción 2. La opción 3, por su parte, tiene la posibilidad de producir un mayor impacto positivo al limitar los productos objeto de la distribución.

6.4. Impactos presupuestarios

Dentro de la opción 1, el impacto en el presupuesto de la UE será el mismo que el estimado en la reforma de la PAC 2020. En el caso del PCF, el principio de cofinanciación requiere que haya contribuciones nacionales, mientras que, en el caso del PCL, el impacto en los presupuestos nacionales dependerá de la mayor o menor participación de los Estados miembros (complementos voluntarios) y de las contribuciones privadas (principalmente de los padres). La opción 2 es presupuestariamente neutra en comparación con el statu quo; no obstante, plantea cierta incertidumbre en lo que atañe al presupuesto de la UE, dado que no prevé para esta una dotación total que limite su gasto. También la opción 3 es presupuestariamente neutra, aunque limita la contribución de la UE igualmente para la leche. En el marco de esta opción, se precisarán contribuciones nacionales si los Estados miembros desean ampliar el alcance y/o la intensidad de sus programas.

6.5. Carga administrativa y simplificación

Si se mantiene el statu quo (opción 1), el número de obligaciones cuantificables se cifra en 54 obligaciones de información. Dentro de esta opción, se calcula que el total de los costes administrativos se eleva a 1,08 millones de euros en el caso del PCF y a 5,27 millones en el del PCL. La opción 2, por su parte, permite rebajar considerablemente la carga administrativa, con una posible reducción de las obligaciones cuantificables, que pasarían de 54 a 39 (30 %). No obstante, podría surgir una carga organizativa suplementaria como consecuencia del establecimiento, también para el PCL, de medidas de acompañamiento obligatorias. En cuanto a la opción 3, se prevé que tenga en la carga administrativa un impacto similar al de la opción 2 y que permita, además, una reducción adicional de la carga organizativa debido a la menor lista de productos distribuidos.

7. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

7.1. Efectividad

En el caso de la opción 1, se mantendrá entre ambos programas una diferencia en su dimensión educativa y, por lo tanto, entre sus impactos respectivos a largo plazo. Pese a corregir algunas de las deficiencias del PCF, esta opción no tiene ningún impacto en otros factores que impiden el funcionamiento óptimo de ambos programas.

La opción 2, por su lado, facilita la consecución de los objetivos de los programas a largo plazo gracias a la dimensión educativa reforzada del PCL. También resulta positiva debido a las mayores sinergias que propicia, aunque estas se vean limitadas por diferentes causas de

índole financiera. No obstante, su impacto es escaso en las otras deficiencias que restringen el impacto inmediato de los gastos y el aprovechamiento del potencial de ambos programas.

La opción 3 es la que ofrece mayores posibilidades de alcanzar los objetivos fijados sin modificar el presupuesto, dado que desplaza el centro de atención de los programas escolares actuales a la consecución de objetivos a largo plazo. En el marco de esta opción, se podría responder mejor al problema que hoy representan el consumo en descenso de frutas y hortalizas y de leche y la creciente obesidad. La opción favorece la eficiencia de la gestión, permite flexibilidad y posibilita la fijación de prioridades. Ofrece, además, la posibilidad de aumentar la eficacia de la distribución ya que hace frente a la mayor parte de los factores en los que tienen su origen los problemas (aquellos que pueden ser abordados con esta revisión).

7.2. Eficiencia

Los limitados cambios que contempla la opción 1 en materia de financiación y de carga administrativa harán que perdure en la aplicación de los programas la inadecuada relación actual entre los costes y los beneficios. En el caso del PCF, es probable que continúen las fuertes variaciones que registra la eficiencia de la distribución, al tiempo que persistirán los problemas que limitan hoy la eficiencia del PCL (peso muerto potencial).

La opción 2 es presupuestariamente neutra, pero plantea pequeñas incertidumbres en lo que atañe a la financiación del PCL (no limita el total de los fondos aportados por la UE). Esta opción hará que la reducción de la carga administrativa mejore la relación costes-beneficios, pero la distribución en el caso del PCF seguirá caracterizada por una eficiencia muy variable (fuertes disparidades en el coste de los productos), y el PCL continuará teniendo un efecto potencial de peso muerto.

La opción 3, por último, brindará una mejor relación de costes y beneficios gracias a la mayor focalización de la distribución, a la menor carga administrativa y a los cambios que introducirá en las condiciones financieras. Se espera que esa distribución más focalizada permita obtener el máximo beneficio dentro del limitado presupuesto disponible. Es posible que los cambios que contempla en la subvención de la leche reduzcan el alcance del programa. Su impacto, en cambio, será mayor en comparación con el que se obtendría con una cobertura más amplia.

7.3. Coherencia

La opción 1 tiene pocas posibilidades de hacer frente a la evolución de los cambios sociales (patrones de consumo) y apenas contribuye a la consecución de los objetivos horizontales de simplificación y de mejor regulación. Positiva, en cambio, puede ser su contribución a la salud pública (en la lucha, sobre todo, contra las desigualdades sanitarias) gracias a la focalización y priorización que contempla a través de las estrategias nacionales.

La opción 2, por su parte, hace una contribución importante a la simplificación y a la mejora de la regulación. Tiene, asimismo, gracias a los instrumentos educativos que contempla para ambos programas, un impacto positivo para los objetivos de salud pública, contribuyendo a la formación de hábitos alimentarios más saludables.

La opción 3, por último, tiene un mayor impacto económico en los productos que necesitan promoción (frutas y hortalizas frescas y leche de consumo), pero un menor impacto en los

otros productos lácteos y en las frutas y hortalizas transformadas. Además, contribuye mejor a los objetivos de salud pública (gestión del peso, eliminación de las desigualdades sanitarias) y, de las tres opciones, es la que tiene un mayor efecto de simplificación.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El PCF dispone ya actualmente de un sistema de seguimiento y evaluación que puede mejorarse y utilizarse como modelo para el futuro régimen.

El seguimiento se llevaría a cabo a través de informes anuales con objeto de medir los efectos inmediatos y de supervisar las medidas de acompañamiento.

La evaluación, por su parte, consistiría en lo siguiente:

- informes de evaluación de los Estados miembros tras cinco años de aplicación del régimen;
- una evaluación externa a nivel de la UE para analizar la efectividad, eficiencia, coherencia y pertinencia globales del régimen;
- asesoramiento del Grupo de expertos de la UE a los Estados miembros y a la Comisión en temas de aplicación, seguimiento y evaluación;
- un estudio sobre los indicadores de impacto a largo plazo.