



EL PRIMER PILAR DE LA PAC: I — LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS (OCM) DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS

La OCM es el marco que contiene las medidas de mercado previstas en el seno de la PAC. Sucesivas reformas condujeron a la fusión, en 2007, de veintiuna OCM en una OCM única para todos los productos agrarios. Paralelamente, las revisiones de la PAC han orientado progresivamente y en mayor medida esta política hacia los mercados y han reducido el alcance de las herramientas de intervención; estas se consideran ahora «redes de seguridad» a las que debe recurrirse solo en caso de crisis.

BASE JURÍDICA

Artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), [Reglamento \(UE\) n.º 1308/2013](#) del Parlamento Europeo y del Consejo y [Reglamento \(UE\) n.º 1370/2013](#) del Consejo.

PRESENTACIÓN: DE VEINTIUNA OCM A UNA OCM ÚNICA

Las OCM constituyen un elemento fundamental de la PAC desde su creación, dado que fue en el seno de estas donde se pusieron en marcha los regímenes de apoyo a los mercados, diferenciados por sectores agrícolas.

Las OCM se crearon con el fin de alcanzar los objetivos de la PAC (artículo 40 del TFUE), en particular estabilizar los mercados, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores e incrementar la productividad agrícola. Las OCM se aplican a los productos mencionados en el anexo I del TFUE e integran una serie de mecanismos que regulan la producción y el comercio de estos productos dentro de la Unión. Estos mecanismos ofrecen garantías que varían en función de las características específicas de cada producto. Las medidas de mercado de la OCM forman parte del primer pilar de la PAC.

Antes de la entrada en vigor de la OCM única en 2007 ([Reglamento \(CE\) n.º 1234/2007 del Consejo](#)), coexistían veintiuna OCM distintas, que cubrían productos específicos y se regían por sus propios reglamentos de base. Inicialmente, las OCM se basaban principalmente en precios garantizados, que fueron reduciéndose progresivamente a través de una compensación, íntegra en un primer momento para luego pasar a ser parcial, consistente en la concesión de ayudas directas. Además, a partir de la reforma de 2003 ([3.2.3](#)), la mayoría de las ayudas directas, que estaban integradas en las



distintas OCM, se disociaron progresivamente de la producción (establecimiento del régimen de pago único) y se transfirieron en un primer momento de los reglamentos propios de las OCM al [Reglamento \(CE\) n.º 1782/2003](#) y, a continuación, tras la adopción del «chequeo», al [Reglamento \(CE\) n.º 73/2009](#).

Las reformas sucesivas transformaron las herramientas de intervención, que se consideran ahora «redes de seguridad», es decir, solo se recurre a ellas en caso de crisis provocadas por perturbaciones importantes en los mercados. En lo que a las ayudas a través de los precios se refiere, solo se han conservado los precios de intervención (precios garantizados por debajo de los cuales un organismo de intervención designado por los Estados miembros compra las cantidades producidas y las almacena). La intervención en sí misma se ha reducido de forma considerable (véase más adelante el apartado relativo a la financiación de la OCM).

LA NUEVA OCM DESPUÉS DE 2013

La normativa de la OCM es particularmente compleja: su Reglamento de base tiene 232 artículos, a los que se añade la gran cantidad de normas resultantes de los actos delegados y de ejecución.

En la OCM se indican los productos agrarios abarcados. Tiene una vertiente interna (medidas de intervención, y disposiciones aplicables a la comercialización y a las organizaciones de productores) y una vertiente externa relativa a los intercambios con terceros países (certificados de importación y exportación, derechos de importación, gestión de los contingentes arancelarios, restituciones por exportación, etc.). La OCM también cubre las normas en materia de competencia aplicables a las empresas y las normas sobre ayudas públicas, y tiene asimismo disposiciones de carácter general relativas a medidas excepcionales (especialmente medidas para evitar perturbaciones del mercado como consecuencia de fluctuaciones de los precios o de otros acontecimientos, medidas de apoyo en caso de enfermedades animales y pérdida de confianza de los consumidores debido a la existencia de riesgos para la salud pública o la sanidad de los animales o las plantas, y medidas relativas a las prácticas concertadas durante los periodos de desequilibrios graves en los mercados) y la nueva reserva para crisis en el sector agrario.

Esta reserva es un nuevo instrumento, concebido para apoyar al sector en caso de crisis que afecten a la producción o la distribución, que se constituye aplicando cada año una reducción de los pagos directos en el marco del mecanismo de disciplina financiera ([Reglamento \(UE\) n.º 1306/2013](#)). La disciplina financiera se aplica únicamente a los pagos directos que superen los 2 000 euros. En caso de que la reserva no se utilice, su importe se restituye cada año a los agricultores. Para el periodo 2014-2020, la reserva se reparte en siete tramos anuales iguales de 400 millones de euros cada uno (lo que equivale a un importe total de 2 800 millones de euros). La reserva para crisis puede utilizarse para financiar las medidas excepcionales destinadas a evitar perturbaciones del mercado.

Se han revisado los sistemas de intervención pública y de ayuda al almacenamiento privado para mejorar su capacidad de reacción y eficacia. El periodo de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo se ha prolongado un mes más; se



prevé una adjudicación automática para la leche y la leche desnatada en polvo a partir de ciertos límites máximos; para la mantequilla, el volumen máximo para la compra a precio fijo se eleva a 50 000 toneladas; además, algunos quesos DOP (denominación de origen protegida) o IGP (indicación geográfica protegida) pueden beneficiarse de la ayuda al almacenamiento privado.

En cuanto a las medidas de control de la oferta, el régimen de las cuotas de azúcar finalizó el 30 de septiembre de 2017. La nueva OCM incluye también la expiración del régimen de derechos de plantación del sector vitivinícola a finales de 2015. Después, para el periodo 2016-2030, se ha establecido un régimen de autorización de nuevas plantaciones (conforme a las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre el vino de diciembre de 2012). Las autorizaciones de plantaciones de vid podrán aumentar hasta un 1 % cada año.

En el sector lácteo, se confirmó la desaparición de las cuotas el 31 de marzo de 2015. Las disposiciones del «minipaquete lácteo» sobre las relaciones contractuales en el sector de la leche y los productos lácteos ([Reglamento \(UE\) n.º 261/2012](#)), que se han incorporado al nuevo Reglamento, tienen por objeto fortalecer el poder de negociación de los productores de leche en la cadena de suministro. En particular, estas medidas permiten a los Estados miembros establecer la obligación de celebrar contratos escritos entre los ganaderos y los transformadores lácteos, además de permitir que los ganaderos negocien sus contratos conjuntamente a través de organizaciones de productores. Estas organizaciones también pueden regular la oferta de quesos DOP/IGP. La Comisión presentó en noviembre de 2016 el segundo informe sobre el funcionamiento de las disposiciones del paquete lácteo y llegó a la conclusión de que este fortalece la posición de los productores de leche en la cadena de suministro.

Por otro lado, se han prorrogado los programas en favor del consumo de fruta y leche en las escuelas, y el presupuesto anual asignado al plan de consumo de fruta en las escuelas ha pasado de 90 a 150 millones de euros. El [Reglamento \(UE\) 2016/791](#) ha mejorado el funcionamiento de esos programas.

Las disposiciones relativas a las organizaciones de productores, a las asociaciones de organizaciones de productores y a las organizaciones interprofesionales se han ampliado a todos los sectores para reforzar el poder de negociación de los agricultores. Su financiación procede del presupuesto para el desarrollo rural. Por otra parte, las organizaciones de productores en los sectores del aceite de oliva, de los cultivos herbáceos y de la carne de vacuno pueden participar en negociaciones colectivas en nombre de sus miembros, siempre que se den determinadas condiciones. En algunos casos, la Comisión puede autorizar a las organizaciones de productores reconocidas, a sus asociaciones y a las organizaciones interprofesionales reconocidas a tomar medidas temporales destinadas a estabilizar los mercados (retirada del mercado o almacenamiento por operadores privados, por ejemplo).

El nuevo Reglamento mantiene las restituciones por exportación hacia terceros países, pero únicamente para algunos productos y cuando las condiciones del mercado interior se corresponden con las determinadas por las medidas excepcionales.

La adaptación de la PAC al Tratado de Lisboa (en particular en los aspectos relativos a la aplicación del artículo 43, apartado 3, del TFUE, en virtud del cual el Consejo



decide en solitario) ha sido una cuestión delicada en las negociaciones de la reforma de la OCM. Así, un determinado número de medidas relativas a la intervención pública y el almacenamiento privado, los programas de distribución en las escuelas, las restituciones por exportación y el sector del azúcar pasan a ser ahora competencia exclusiva del Consejo (Reglamento (UE) n.º 1370/2013 del Consejo) ([3.2.1](#)).

FINANCIACIÓN DE LA OCM

La OCM se financia mediante el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). En 2017, el conjunto de medidas vinculadas a la intervención en los mercados representó alrededor de 3 100 millones de euros, es decir, el 6,9 % de los gastos totales del FEAGA. El cuadro 1 muestra un descenso drástico en las cantidades destinadas a las restituciones por exportación.

Cuadro 1. Gastos del FEAGA relativos a la intervención en los mercados agrícolas (en millones de euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Almacenamiento	173,4	93,6	-194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Restituciones por exportación	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0
Otras medidas de mercado	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061
Total	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6

Fuente: Informes financieros de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo

A diferencia de las ayudas directas y al desarrollo rural, a las medidas de mercado no se les asigna de antemano una dotación presupuestaria nacional. En el periodo 2014-2020, los fondos disponibles para la política de mercados de la Unión, incluida la reserva para crisis, deberían representar aproximadamente el 4 % del presupuesto total de la PAC (17 500 millones de euros).

La OCM ha cobrado importancia por las crisis en los sectores de la leche, la carne de porcino, y las frutas y hortalizas. La Comisión Europea adoptó tres baterías de medidas de apoyo en septiembre de 2015, marzo de 2016 y julio de 2016. El primer paquete de medidas, por un valor de 500 millones de euros, tenía por objeto dotar de liquidez a los agricultores y limitar los desequilibrios en los mercados (en particular, mediante la implantación de un régimen de almacenamiento privado de carne de porcino y aumentando las ayudas al almacenamiento privado de mantequilla y leche desnatada en polvo). Posteriormente, en marzo de 2016, la Comisión activó por primera vez una de las medidas excepcionales (artículo 222 del Reglamento por el que se crea la OCM), a fin de permitir el establecimiento de acuerdos voluntarios para la limitación de la producción por parte de las organizaciones de productores, las organizaciones interprofesionales y las cooperativas pertenecientes al sector lácteo. Esta decisión vino a completar el aumento temporal de las ayudas estatales y la duplicación de los límites máximos de intervención para la leche desnatada en polvo y la mantequilla. Por último,



en septiembre de 2016, un paquete de medidas previó la creación de un régimen aplicable en toda la Unión para incentivar la reducción de la producción lechera (150 millones de euros), una ayuda de adaptación condicional que los Estados miembros deberán definir y aplicar a partir de una lista propuesta por la Comisión (350 millones de euros, a los que los Estados miembros podrán añadir fondos nacionales por un importe equivalente), medidas técnicas destinadas a ofrecer una cierta flexibilidad (por ejemplo, en materia de ayuda asociada), un apoyo a la liquidez y un refuerzo de los instrumentos de la red de seguridad (prolongando las medidas de intervención y las ayudas al almacenamiento privado de leche desnatada en polvo). Hasta la fecha no ha habido que recurrir a la reserva de crisis.

El grupo de trabajo creado en enero de 2016 para reflexionar acerca del futuro de la política de los mercados agrícolas presentó su informe final en noviembre de 2016. El Parlamento Europeo ha hecho suyas las sugerencias del grupo para presentar las enmiendas complementarias a la propuesta de Reglamento «ómnibus» ([COM\(2016\)0605](#) de noviembre de 2016) que acompañaba a la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020 ([3.2.9](#)). En octubre se alcanzó un acuerdo con el Consejo, que se publicó en diciembre de 2017 ([Reglamento \(UE\) n.º 2393/2017](#)).

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El «minipaquete lácteo» ([Reglamento \(UE\) n.º 261/2012](#)) fue el primer acto legislativo agrícola adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco del procedimiento legislativo ordinario.

La OCM fue una de las cuestiones más controvertidas en las negociaciones sobre la nueva PAC. De los cuatro Reglamentos relativos a la PAC que se votaron en el periodo parcial de sesiones de marzo de 2013, el que tuvo una votación más reñida fue el Reglamento de la OCM (375 votos a favor y 277 votos en contra). Esto se debió en gran parte a que en él se abordan temas especialmente delicados, como la regulación de los mercados agrarios, la aplicación de las normas de competencia a la agricultura y el papel que le corresponde desempeñar a cada institución en la PAC (en particular, en lo relativo al artículo 43, apartado 3, del TFUE). El Parlamento Europeo, actuando como colegislador, ha dejado huella en el nuevo Reglamento. Así, por ejemplo, el Parlamento apoyó el regreso del trigo duro a la lista de productos que pueden ser objeto de intervención, el aumento de la limitación cuantitativa para la intervención pública de la mantequilla (50 000 toneladas frente a las 20 000 de la propuesta de la Comisión), la incorporación de los quesos con DOP o IGP a la lista de productos admisibles para la ayuda al almacenamiento privado, el aumento del límite máximo de la ayuda financiera de la Unión a las organizaciones de productores y a las asociaciones de estas en el sector de las frutas y hortalizas, la ampliación del régimen de las cuotas de azúcar hasta 2017, el mantenimiento de un régimen de autorizaciones para plantaciones de vid tras la expiración del régimen de derechos de plantación, etc.

Además, el Parlamento sigue con atención la preparación por parte de la Comisión de actos delegados relacionados con la OCM con el fin de garantizar que realmente se corresponden con el compromiso político alcanzado en el momento de la reforma,



puesto que el Parlamento puede formular objeciones al respecto que obligarían a la Comisión, llegado el caso, a derogar el acto en cuestión ([3.2.1](#)).

El Parlamento sigue asimismo muy de cerca las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis del sector agrario.

Por último, como complemento al Reglamento de la OCM, el Parlamento aprobó, en marzo de 2019, una resolución legislativa sobre la propuesta de Directiva de la Comisión relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro alimentario^[1]. Con el fin de luchar contra las prácticas que carecen de buena fe, son injustas o son impuestas unilateralmente por un socio comercial a otro, la nueva Directiva propuesta establece una lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas en las relaciones entre los compradores y los proveedores de la cadena de suministro agroalimentario. El Consejo adoptó el acto legislativo tras la primera lectura del Parlamento en abril de 2019.

Albert Massot
05/2019

[1]Textos Aprobados, P8_TA(2019)0152.

