

Bruselas, 22 de enero de 2024
(OR. en)

5676/24

**Expediente interinstitucional:
2018/0218(COD)**

**AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	22 de enero de 2024
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2024) 12 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO El uso de medidas de crisis adoptadas de conformidad con los artículos 219 a 222 del Reglamento OCM

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 12 final.

Adj.: COM(2024) 12 final



Bruselas, 22.1.2024
COM(2024) 12 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**El uso de medidas de crisis adoptadas de conformidad con los artículos 219 a 222 del
Reglamento OCM**

1. Introducción

De conformidad con el artículo 225, letra d *ter*), del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 (Reglamento OCM)¹, la Comisión debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2023, un informe sobre el uso de las medidas de crisis adoptadas y, en particular, de las medidas excepcionales adoptadas de conformidad con los artículos 219 a 222 del Reglamento OCM.

El presente informe abarca los Reglamentos sobre medidas excepcionales adoptados por la Comisión de conformidad con los artículos 219 a 222 del Reglamento OCM desde el 1 de enero de 2014 hasta finales de 2023.

En el anexo 1 del presente informe figura la lista de todos los Reglamentos. En el anexo 2 se ofrece información sobre el gasto agregado anual de la UE por medida hasta el final del ejercicio 2023 (15 de octubre de 2023).

2. Tipos de medidas excepcionales de conformidad con el Reglamento OCM

2.1. Introducción

El capítulo I de la parte V del Reglamento OCM lleva por título «Medidas excepcionales» (artículos 219 a 222). Los artículos facultan a la Comisión para adoptar medidas excepcionales de mercado en caso de:

- perturbaciones del mercado (artículo 219);
- enfermedades animales, plagas vegetales 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 (artículo 220);
- problemas específicos (artículo 221);
- desequilibrios graves en los mercados (artículo 222).

Estas disposiciones reflejan la necesidad, en el contexto de una orientación de mercado basada en principios de la política agrícola común (PAC), de abordar los posibles riesgos, a menudo repentinos e imprevisibles, debidos a circunstancias que pueden surgir con carácter excepcional en los mercados agrícolas, como la inestabilidad de los mercados, la volatilidad de los precios o las consecuencias de restricciones relacionadas con la sanidad de los animales o las plantas.

Por consiguiente, las medidas excepcionales pueden verse en relación con los instrumentos de prevención y gestión de riesgos disponibles para los agricultores de la UE en el marco de la PAC y las políticas nacionales.

La producción agrícola es intrínsecamente arriesgada. Los rendimientos, la calidad de los productos y los precios conexos se ven afectados por muchos factores externos que tienen repercusiones a corto plazo, como las condiciones meteorológicas y otros factores medioambientales o sanitarios (como las enfermedades animales y las plagas vegetales). La producción agrícola también está sometida a riesgos derivados de la evolución de los mercados agrícolas, las perturbaciones del comercio o los acontecimientos geopolíticos. Estos riesgos se ven acentuados por la naturaleza de las decisiones de producción, incluidas las inversiones, que a menudo deben adoptarse sobre la base de una perspectiva a medio y largo

¹ Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 671).

plazo. Además, en algunos sistemas de producción (por ejemplo, la producción animal) no pueden realizarse ajustes rápidos de la producción.

Algunos de estos riesgos pueden clasificarse como normales o negociables y pueden gestionarse en la propia explotación o a través de herramientas de mercado o instrumentos privados de riesgo compartido (como los seguros). Otros riesgos pueden ser sistémicos o catastróficos y dar lugar a costes tan elevados que los instrumentos privados de gestión de riesgos resultan inadecuados (por ejemplo, es posible que las compañías de seguros no estén dispuestas a ofrecer una cobertura con primas razonables)². Por tanto, durante las crisis de mercado, puede ser necesaria una acción pública específica y excepcional.

Las medidas excepcionales son adicionales y complementarias tanto de las demás medidas de intervención en el mercado previstas en el Reglamento OCM (en particular, la intervención pública y la ayuda al almacenamiento privado³), destinadas a estabilizar los precios para los agricultores, como de las disposiciones para prevenir y gestionar las crisis a través de intervenciones sectoriales que pueden programarse en los planes estratégicos de la PAC (por ejemplo, en el sector de las frutas y hortalizas).

Las medidas excepcionales son, por naturaleza, temporales y se adoptan en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para abordar los problemas en cuestión.

Los considerandos de los Reglamentos de la Comisión basados en los artículos 219 a 222 del Reglamento OCM aclaran los motivos de la adopción de la medida excepcional, sobre la base de una evaluación objetiva de la situación del mercado.

2.2. Aspectos presupuestarios

Antes de 2023, las medidas excepcionales que implicaban ayuda financiera podían financiarse mediante la movilización de recursos financieros en el marco de la «reserva para crisis en el sector agrícola» (artículo 25 del anterior Reglamento horizontal de la PAC⁴; artículo 226 del Reglamento OCM), que se financiaba mediante la aplicación de la «disciplina financiera». Este mecanismo de financiación implicaba que la activación de la reserva para crisis en el sector agrícola daría lugar a los recortes correspondientes en los pagos directos a los agricultores y su utilización requería una decisión de transferencia del Consejo y del Parlamento Europeo. Esta reserva no se utilizó hasta marzo de 2022, cuando se adoptó una ayuda excepcional de adaptación para los productores afectados por las consecuencias de la guerra en Ucrania. El paquete de ayuda ascendió a 500 millones EUR, de los cuales 350 millones EUR se financiaron con cargo a la reserva para crisis de 2022. Anteriormente, en todos los demás casos, la financiación para medidas excepcionales se puso a disposición con cargo a otras disponibilidades con arreglo al sublímite del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), sin la activación de la reserva para crisis.

A partir de 2023, y en consonancia con las disposiciones del nuevo Reglamento horizontal de la PAC⁵, se estableció una reserva agrícola de al menos 450 millones EUR y se creará al

² Véase el informe del Grupo operativo sobre mercados agrícolas (2018).

³ Artículos 8 a 21 del Reglamento OCM.

⁴ Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁵ Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 (DO L 435 de 6.12.2021, p. 187).

comienzo de cada año del período 2023-2027⁶. Puede fijarse un importe más elevado en el presupuesto de la UE.

El importe de la reserva agrícola se incluye directamente en el presupuesto de la UE, lo que pone los fondos de la reserva directamente a disposición. Las medidas excepcionales se financiarán con cargo a esta reserva (junto con las medidas de intervención en el mercado). La reserva agrícola se crea utilizando, en primer lugar, las disponibilidades restantes de la reserva del año anterior no utilizadas y prorrogadas, después las disponibilidades con arreglo al sublímite del FEAGA y, en caso necesario, y solo como último recurso, aplicando la disciplina financiera.

El capítulo del Reglamento OCM que se ocupa de las medidas excepcionales consta de cuatro artículos. En las siguientes subsecciones, se analiza con más detalle cada uno de estos artículos.

2.3. Artículo 219

El artículo 219 permite a la Comisión adoptar, mediante actos delegados, las medidas necesarias para responder con eficiencia y eficacia a las perturbaciones del mercado, así como a las amenazas de tales perturbaciones, en todos los sectores agrícolas contemplados en el Reglamento OCM⁷. Por razones imperativas de urgencia, pueden adoptarse actos delegados con arreglo al procedimiento de urgencia (artículo 228 del Reglamento OCM) y entrar en vigor sin demora siempre que el Parlamento Europeo o el Consejo no formulen objeciones.

La Comisión puede adoptar tales medidas en caso de que se produzcan perturbaciones del mercado o amenazas que pesen sobre él (en particular, pero no exclusivamente, debido a incrementos o bajadas de los precios) que tengan probabilidades de continuar o deteriorarse. Estas medidas pueden adoptarse cuando cualesquiera otras medidas disponibles con arreglo al Reglamento OCM, como la intervención pública o la ayuda al almacenamiento privado, parezcan insuficientes o inapropiadas para hacer frente a la situación⁸. Estas medidas normalmente se dirigieron a las situaciones derivadas de la oferta excesiva (falta de demanda) caracterizadas por las bajadas de los precios, pero la redacción del artículo cubre también la situación opuesta de escasez e incremento de los precios.

Esta disposición refleja la evolución gradual de las medidas establecidas en el Reglamento OCM: las herramientas de intervención en el mercado (intervención pública y ayuda al almacenamiento privado) y otros instrumentos disponibles con arreglo al Reglamento OCM deben, en primer lugar, resultar insuficientes antes de que se adopten medidas excepcionales. En este sentido, cada medida adoptada aclara, según proceda, la razón por la que el uso de las medidas disponibles con arreglo al Reglamento OCM no ha abordado, o no habría sido suficiente para abordar, las perturbaciones del mercado.

⁶ Artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/2116.

⁷ Véanse el artículo 1, apartado 2, y el anexo I del Reglamento OCM.

⁸ La referencia al carácter «inapropiado» de otras medidas de mercado con arreglo al Reglamento OCM se introdujo con la última reforma de la PAC; Reglamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión (DO L 435 de 6.12.2021, p. 262).

Las medidas en cuestión pueden, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para hacer frente a las perturbaciones del mercado o a las amenazas que pesan sobre él, ampliar o modificar el ámbito de aplicación, la duración u otros aspectos de otras medidas establecidas en el Reglamento OCM y también pueden prever medidas totalmente nuevas, incluida la concesión de ayuda excepcional a uno o varios sectores y a uno o varios países.

Todas las medidas excepcionales que conceden ayudas excepcionales aclaran los siguientes aspectos.

- i) Establecen qué países son admisibles y la base para la asignación de las dotaciones de ayuda entre ellos.
- ii) Aclaran que la distribución de la ayuda por parte de los Estados miembros debe centrarse en los productores más afectados por las perturbaciones del mercado en cuestión. A fin de mitigar las perturbaciones del mercado, siguiendo una lógica de subsidiariedad, los Estados miembros suelen estar mejor situados para analizar qué agricultores y sectores necesitan apoyo en las diferentes situaciones del mercado. Asimismo, las ayudas deben distribuirse sobre la base de criterios objetivos y de manera no discriminatoria, evitando cualquier problema relacionado con el mercado y la competencia.
- iii) Establecen si los Estados miembros pueden conceder ayudas adicionales (complemento) en las mismas condiciones de objetividad, no discriminación y no falseamiento de la competencia. Estos complementos, que no se ven afectados por las normas sobre ayudas estatales, pueden justificarse por el hecho de que los importes asignados a los Estados miembros beneficiarios solo compensan parcialmente las pérdidas reales sufridas por los productores.
- iv) Aclaran cómo están vinculadas las ayudas excepcionales con la ayuda financiera de la UE concedida con arreglo a otros instrumentos y si existe la posibilidad de acumular las ayudas excepcionales con dicha ayuda financiera.
- v) Exigen a los Estados miembros que notifiquen a la Comisión: i) los criterios objetivos utilizados para orientar la ayuda; ii) cómo han evitado cualquier falseamiento de la competencia; iii) los importes totales abonados; iv) el número y el tipo de beneficiarios; y v) una evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas. Desde 2015, también deben notificarse las medidas concretas adoptadas, los efectos previstos y los complementos adicionales.

2.4. Artículo 220

El artículo 220 permite a la Comisión adoptar actos de ejecución y, a petición de un Estado miembro y sobre la base de una evaluación del fondo, medidas excepcionales para hacer frente a las repercusiones en el mercado de las medidas adoptadas a escala nacional para luchar contra la propagación de enfermedades animales y plagas vegetales⁹. La evaluación analiza las pruebas de que el Estado miembro afectado ha adoptado rápidamente medidas sanitarias, veterinarias y fitosanitarias para poner fin a la enfermedad; o hacer un seguimiento, controlar, erradicar o contener la plaga vegetal. Las medidas adoptadas con arreglo al artículo 220 también pueden hacer frente a perturbaciones graves del mercado derivadas directamente de una 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.

⁹ Las plagas vegetales y la referencia a los controles fitosanitarios conexos se introdujeron con la última reforma de la PAC; Reglamento (UE) 2021/2117. Las plagas vegetales solo se refieren a las frutas y hortalizas.

El artículo 220 proporciona una base jurídica para compensar a los productores afectados por los efectos indirectos de las restricciones comerciales o la pérdida de confianza de los consumidores que no pueden optar a las contribuciones financieras de la UE en el marco de las medidas sanitarias y veterinarias de prevención y control previstas en la legislación de la UE¹⁰. Esta compensación debe ser cofinanciada por el Estado miembro de que se trate. La UE financia el 50 % de los gastos efectuados por los Estados miembros (60 % cuando correspondan a medidas de lucha contra la fiebre aftosa).

El artículo 220 indica los sectores en los que pueden compensarse los efectos de las medidas que restringen el comercio.

Los regímenes de ayuda adoptados de conformidad con el artículo 220 exigen a los Estados miembros que lleven a cabo controles administrativos y sobre el terreno y documenten debidamente dichos controles.

2.5. Artículo 221

El artículo 221 permite a la Comisión adoptar, mediante actos de ejecución, medidas de emergencia para resolver problemas específicos, si no se cumplen las condiciones para adoptar medidas con arreglo a los artículos 219 o 220.

Estas medidas no requieren una perturbación existente del mercado ni una amenaza que pese sobre él. Por consiguiente, el «problema específico» que debe abordarse puede consistir en otro motivo que impida alcanzar los objetivos de la PAC. Estas medidas pueden consistir en excepciones a lo dispuesto en el Reglamento OCM, si bien solo en la medida y durante el tiempo que sean estrictamente necesarios y, en cualquier caso, por un período no superior a doce meses.

Por razones imperativas de urgencia, si las circunstancias pudieran causar un rápido deterioro de la situación al que sería difícil hacer frente si la adopción de las medidas sufriera un retraso, pueden adoptarse actos de ejecución inmediatamente aplicables (artículo 229, apartado 3, del Reglamento OCM).

2.6. Artículo 222

Por último, el artículo 222 del Reglamento OCM autoriza a la Comisión a adoptar actos de ejecución para eximir de la aplicación de la legislación en materia de competencia los acuerdos y decisiones de los agricultores y sus asociaciones, de las organizaciones de productores (OP) reconocidas, de las asociaciones de estas o de las organizaciones interprofesionales reconocidas¹¹ que tengan como finalidad estabilizar el mercado.

¹⁰ Véase el Reglamento (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal (DO L 189 de 27.6.2014, p. 1). El Reglamento fue derogado por el Reglamento (UE) 2021/690 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se establece un programa para el mercado interior, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, el ámbito de los vegetales, animales, alimentos y piensos, y las estadísticas europeas (Programa para el Mercado Único), y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 99/2013, (UE) n.º 1287/2013, (UE) n.º 254/2014 y (UE) n.º 652/2014 (DO L 153 de 3.5.2021, p. 1).

¹¹ Las posibilidades de estas actuaciones colectivas se han ampliado para incluir a los agricultores y sus asociaciones con el Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, (UE) n.º 1307/2013 por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la

Las medidas de gestión de la oferta adoptadas por los operadores privados tienen por objeto abordar los desequilibrios graves del mercado. La legislación en materia de competencia suele rechazar tales acuerdos entre OP, ya que tienen un efecto restrictivo sobre la competencia.

Estos acuerdos y decisiones deben: i) tener una validez máxima de seis meses (pero puede prorrogarse); ii) no socavar el correcto funcionamiento del mercado único; iii) tener como único objetivo estabilizar el sector afectado; y iv) pertenecer a una o varias de las categorías específicas de actuaciones colectivas indicadas en el artículo. Hasta 2017, esas medidas solo podían adoptarse si ya se habían adoptado medidas de mercado o medidas excepcionales para los productos afectados, como último recurso. Desde entonces (y desde el Reglamento de reforma Ómnibus¹²), pueden complementar la actuación de la UE con arreglo a las demás disposiciones sin que se aplique tal condición previa.

Cabe mencionar que el artículo 222 no implica la movilización de financiación de la UE.

3. Uso de medidas excepcionales (por crisis)

Desde el 1 de enero de 2014 hasta finales de 2023, se han adoptado sesenta y tres medidas excepcionales de conformidad con los artículos 219 a 222 del Reglamento OCM. Las medidas se indican a continuación en relación con la crisis o situación específicas que dieron lugar su adopción¹³.

La mayoría de las medidas se han adoptado en virtud del artículo 219 (treinta y dos actos), seguidas de catorce actos en virtud del artículo 220, once actos en virtud del artículo 221 y seis actos en virtud del artículo 222.

En el anexo 1 se enumeran todas las medidas. En el anexo 2 también se facilita información sobre la ejecución de las medidas hasta el 15 de octubre de 2023.

3.1. Prohibición rusa de las importaciones, en combinación con desequilibrios entre la oferta y la demanda

Como represalia contra las sanciones impuestas por la UE tras la anexión rusa de Crimea en la primavera de 2014, el Gobierno ruso introdujo una prohibición de las importaciones de determinados productos agrícolas procedentes de la Unión Europea. La prohibición, que entró en vigor el 7 de agosto de 2014, incluía productos como la leche, productos lácteos, productos animales y frutas y hortalizas frescas. La prohibición inicial, que se prorrogó posteriormente, tuvo importantes repercusiones para los exportadores de la UE de los productos agrícolas afectados, ya que limitaba su acceso al mercado ruso.

3.1.1. Frutas y hortalizas

La prohibición rusa de las importaciones procedentes de la UE provocó importantes caídas de precios en el sector de las frutas y hortalizas de la UE, ya que uno de sus mayores mercados de exportación dejó de estar disponible repentinamente, lo que dio lugar a una oferta excesiva en la UE.

política agrícola común, (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y (UE) n.º 652/2014 por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal (DO L 350 de 29.12.2017, p. 15) (Reglamento Ómnibus).

¹² Reglamento (UE) 2017/2393.

¹³ Cabe señalar que algunos actos solo constituyen modificaciones de actos previamente aprobados, por ejemplo, la ampliación de la duración de las medidas, la ampliación de su ámbito de aplicación para incluir a otros beneficiarios, etc.

La amenaza de perturbación del mercado era especialmente acuciante para este sector, ya que esto ocurrió de forma inesperada en la época de la cosecha, cuando los agricultores se quedaron con grandes cantidades de productos cosechados y muy perecederos y las posibilidades de almacenamiento eran limitadas. Además, para algunas variedades de productos destinados sobre todo a Rusia no se encontraron rápidamente mercados de exportación alternativos. En el caso de los melocotones y las nectarinas, la prohibición coincidió con un alto nivel de suministro debido a las condiciones meteorológicas en 2014. Dado que la producción de frutas y hortalizas es imprevisible y los productos son perecederos, incluso unos excedentes pequeños en el mercado pueden perturbarlo considerablemente.

A fin de evitar una perturbación grave del mercado y mitigar la caída de los precios, se adoptaron dos medidas. Una medida en virtud del artículo 219, de 21 de agosto de 2014, aumentó los volúmenes de melocotones y nectarinas que podían beneficiarse de la ayuda para las retiradas del mercado, con el fin de ser distribuidos de forma gratuita por parte de las OP¹⁴. También permitió la concesión de ayuda financiera de la UE a los productores que no eran miembros de OP y una ayuda complementaria para las actividades de promoción de las OP de los cuatro principales países productores (Grecia, España, Francia e Italia), por un importe máximo de 3 millones EUR¹⁵.

Una segunda medida en virtud del artículo 219, de 29 de agosto de 2014, amplió el Reglamento para incluir otras frutas y hortalizas afectadas por la pérdida de mercados de exportación. Asignó 125 millones EUR (de los cuales 82 millones EUR para manzanas y peras y 43 millones EUR para otras frutas y hortalizas) a fin de conceder ayuda financiera para mayores volúmenes de retiradas del mercado, cosecha en verde y operaciones de renuncia a efectuar la cosecha tanto para productores miembros como productores no miembros de OP, hasta cantidades específicas de productos (indicadas en su anexo I)¹⁶.

Estas medidas excepcionales se prorrogaron y completaron, en particular para ampliar el ámbito de aplicación a las naranjas, las clementinas, las mandarinas y los limones¹⁷.

En enero de 2016, la prohibición rusa de las importaciones de productos agrícolas se amplió a las importaciones de productos agrícolas turcos. Dado que Turquía era un importante exportador de frutas y hortalizas a Rusia, la amenaza de perturbación del mercado en la UE fue significativa debido a los efectos de desviación del comercio. En junio de 2016 se introdujo una nueva medida en virtud del artículo 219, que adaptaba las medidas existentes y ampliaba su ámbito de aplicación a otros productos. La medida incluía límites cuantitativos máximos para los productos que podían optar a ayuda financiera por Estado miembro

¹⁴ La base jurídica de las medidas de gestión de crisis (como las retiradas del mercado, la cosecha en verde y la renuncia a efectuar la cosecha) que pueden recibir apoyo de la UE en el marco de los programas operativos para las frutas y hortalizas ha cambiado con el tiempo, pasando del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 por el que se crea la OCM (artículos 33 y 34) al Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC [Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013 (DO L 435 de 6.12.2021, p. 1)]. Desde 2021, el ámbito de aplicación, la duración y otros aspectos de las intervenciones sectoriales en el sector de las frutas y hortalizas están regulados por el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC (artículo 42 y siguientes).

¹⁵ DO L 248 de 22.8.2014, p. 1.

¹⁶ DO L 259 de 30.8.2014, p. 2.

¹⁷ DO L 284 de 30.9.2014, p. 22; DO L 366 de 20.12.2014, p. 20; DO L 211 de 8.8.2015, p. 17.

productor¹⁸. En marzo de 2017, las cantidades asignadas no utilizadas se redistribuyeron entre los Estados miembros productores mediante un nuevo acto delegado¹⁹.

El seguimiento periódico del mercado de la UE reveló posteriormente una mejora en relación con los cultivos no permanentes (hortalizas y algunas frutas) que dio lugar a un ajuste de las medidas existentes. En abril de 2017, una medida en virtud del artículo 219 redujo el número de productos y las cantidades máximas subvencionables²⁰. Sin embargo, debido a los elevados niveles de producción y a las existencias de melocotones y nectarinas en algunos Estados miembros, así como a la introducción de medidas sanitarias y fitosanitarias por parte de destinos de exportación alternativos, como Bielorrusia, en septiembre de 2017 se adoptó una nueva medida en virtud del artículo 219. Esta nueva medida aumentó las cantidades máximas de melocotones y nectarinas subvencionables de Grecia, España e Italia²¹.

Como resultado de todas estas medidas, se desembolsó un total de más de 500 millones EUR hasta 2018, lo que permitió retirar del mercado casi 1,8 millones de toneladas de frutas y hortalizas frescas.

3.1.2. Leche y productos lácteos

La prohibición rusa de las importaciones procedentes de la UE condujo, en primer lugar, a una amenaza de perturbación del mercado y, posteriormente, a una perturbación real del mercado de los productos lácteos, con importantes caídas de precios. Esta situación se combinó con otras circunstancias, como la ralentización de las importaciones chinas (el mayor mercado mundial de importación), los precios positivos y las condiciones meteorológicas, que habían dado lugar a un aumento de la oferta mundial de leche. El efecto combinado de todas estas circunstancias produjo un desequilibrio mundial entre la oferta y la demanda en el sector lácteo y a una fuerte caída de los precios de la leche y de los productos lácteos, lo que tuvo efectos secundarios negativos en el sector ganadero.

A fin de proporcionar seguridad al mercado, el período de intervención pública para la leche desnatada en polvo y la mantequilla (que en general abarcó del 1 de marzo al 30 de septiembre) se amplió varias veces a través de medidas en virtud del artículo 219²².

Además de la ayuda estándar al almacenamiento privado de mantequilla y leche desnatada en polvo, a finales de 2014²³ y de 2015²⁴ se introdujo un régimen temporal y excepcional de ayuda al almacenamiento privado para todos los tipos de quesos [no limitado a los quesos con indicación geográfica protegida (IGP) o denominación de origen protegida (DOP) que pueden acogerse a la ayuda al almacenamiento privado en el marco del Reglamento OCM].

Entre 2014 y 2017, estas medidas se complementaron con regímenes de apoyo financiero excepcional para el sector lácteo y otros sectores ganaderos.

¹⁸ DO L 154 de 11.6.2016, p. 3.

¹⁹ DO L 58 de 4.3.2017, p. 8.

²⁰ DO L 170 de 1.7.2017, p. 31.

²¹ DO L 233 de 9.9.2017, p. 1.

²² DO L 265 de 5.9.2014, p. 21; DO L 360 de 17.12.2014, p. 13; DO L 242 de 18.9.2015, p. 28; DO L 242 de 9.9.2016, p. 15.

²³ DO L 265 de 5.9.2014, p. 22, derogado poco después, porque el régimen parecía ser utilizado de manera desproporcionada por los productores de queso de zonas que tradicionalmente no exportaban cantidades significativas a Rusia (DO L 279 de 23.9.2014, p. 17).

²⁴ DO L 271 de 16.10.2015, p. 15, posteriormente modificado para poner a disposición de algunos Estados miembros cantidades máximas de quesos no utilizadas (DO L 41 de 18.2.2016, p. 10).

En noviembre de 2014, se adoptó una medida en virtud del artículo 219 por la que se concedía una ayuda excepcional a los productores de leche de Estonia, Letonia y Lituania por un importe de 28,6 millones EUR (6,8 millones EUR, 7,7 millones EUR y 14,1 millones EUR, respectivamente). Esta medida tenía por objeto abordar los problemas de liquidez causados por la pérdida de un socio comercial importante y la consiguiente caída de los precios de la leche. Los tres países dependían en gran medida de las exportaciones a Rusia y su sector lácteo se centraba en productos que no estaban cubiertos por la intervención pública ni la ayuda al almacenamiento privado²⁵. En diciembre de 2014, se asignaron a Finlandia 10,7 millones EUR por razones similares²⁶. La asignación de la ayuda a los cuatro países se basó en sus niveles de producción lechera dentro de los contingentes nacionales.

En octubre de 2015, el fuerte desequilibrio entre la oferta y la demanda en los sectores de la leche, los productos lácteos y la carne de porcino causado por la prohibición rusa y su posterior prórroga se vio agravado por un aumento de los costes de producción en otros sectores ganaderos debido a la sequía de 2015 en Europa. Esta combinación de circunstancias llevó a la adopción de una medida en virtud del artículo 219 por la que se concedía una ayuda excepcional a los productores del sector lácteo y otros sectores ganaderos de todos los Estados miembros de la UE por un importe total de 420 millones EUR²⁷. Se permitió un apoyo nacional adicional de hasta el 100 %, no sujeto a los procedimientos en materia de ayudas estatales.

Después, en abril de 2016, se adoptaron dos medidas de conformidad con los artículos 219 y 222, respectivamente. Estas dos medidas autorizaban a las cooperativas y otras formas de OP reconocidas y no reconocidas a celebrar acuerdos y tomar decisiones sobre la planificación de la producción lechera con el fin de estabilizar el mercado²⁸. Esta última medida se prorrogó en septiembre debido a la escasa utilización²⁹.

En septiembre de 2016, se introdujeron dos nuevas medidas en virtud del artículo 219 para hacer frente a las perturbaciones del mercado en los sectores lácteo y ganadero, afectados por el mantenimiento de la prohibición rusa y el persistente desequilibrio mundial entre la oferta y la demanda, así como para proporcionar una ayuda excepcional adicional a los productores de los sectores lácteo y ganadero.

La primera medida permitió a los Estados miembros conceder ayudas basadas en reducciones voluntarias de las entregas de leche de vaca para reducir los volúmenes de producción y ayudar al sector a estabilizarse. La segunda medida tenía por objeto hacer frente a las perturbaciones del mercado en los sectores de la leche y de la carne de porcino, vacuno, ovino y caprino. En función de las circunstancias nacionales: i) permitió que se indemnizara a los ganaderos por los precios más bajos de la leche; ii) permitió conceder ayudas para el sector de la carne de vacuno; y iii) abordó los brotes de peste porcina africana en otros sectores ganaderos. El acto mencionaba las actividades destinadas a fomentar la sostenibilidad económica y contribuir a la estabilización del mercado que podían optar a la ayuda. Los Estados miembros debían informar sobre las medidas adoptadas y justificar los motivos de la asignación de ayudas en sectores ganaderos distintos del sector lácteo. Se asignó un importe de 150 millones EUR para contribuir a reducir la producción de leche y

²⁵ DO L 341 de 27.11.2014, p. 3.

²⁶ DO L 366 de 20.12.2014, p. 18.

²⁷ DO L 271 de 16.10.2015, p. 25.

²⁸ DO L 96 de 12.4.2016, p. 18; DO L 96 de 12.4.2016, p. 20. La base jurídica diferente refleja el hecho de que el artículo 222 solo abarca las OP reconocidas; para ampliarlo a las cooperativas no reconocidas como OP, tuvo que adoptarse una medida en virtud del artículo 219.

²⁹ DO L 242 de 9.9.2016, p. 17.

350 millones EUR para ayudas de adaptación en los sectores ganaderos³⁰. Esta última ayuda permitía un apoyo nacional adicional de hasta el 100 %.

3.2. COVID-19

Durante la pandemia de COVID-19, las restricciones a la circulación, la disponibilidad limitada de mano de obra y el cierre obligatorio de las instalaciones de hostelería y restauración dieron lugar a una disminución repentina del consumo de varios productos agrícolas y alimentarios.

3.2.1. Leche y productos lácteos

El sector de la leche y de los productos lácteos se enfrentó a una caída de la demanda durante los confinamientos en 2020. En abril de 2020, se pusieron en marcha medidas de intervención en el mercado en virtud del Reglamento OCM en forma de ayuda al almacenamiento privado para productos admisibles (mantequilla, leche desnatada en polvo). Dado que los productores no tenían la capacidad de desviar la leche cruda transformada hacia productos almacenables y menos intensivos en mano de obra, estas medidas estuvieron acompañadas de una medida en virtud del artículo 219 por la que se concedía una ayuda al almacenamiento privado de quesos sin certificados DOP o IGP (que no podían optar a la ayuda al almacenamiento privado en virtud de las disposiciones del Reglamento OCM), dentro de los volúmenes máximos predefinidos por Estado miembro³¹.

En paralelo, dado el grave desequilibrio del mercado entre la oferta y la demanda en el sector, también se adoptó una medida en virtud del artículo 222 que permitía a las OP celebrar acuerdos y adoptar decisiones comunes sobre la planificación de sus volúmenes de producción de leche cruda antes del inicio de la temporada alta de producción, a fin de contrarrestar la caída de los precios de la leche y de los productos lácteos³².

3.2.2. Frutas, hortalizas y vino

El cierre de importantes puntos de venta (tiendas, restaurantes) de frutas, hortalizas y vino, junto con la escasez de trabajadores, perturbó de manera significativa los sectores de las frutas y hortalizas y del vino en la UE.

En el caso del sector vitivinícola, la imposición de aranceles de importación del 25 % (en valor) para las importaciones de vino procedente de la UE por parte de los Estados Unidos en octubre de 2019 ya había tenido un impacto negativo en las exportaciones. Esto se vio agravado por la pandemia, lo que provocó dificultades financieras para los productores de vino.

En abril de 2020, se adoptó una medida en virtud del artículo 219 para hacer frente a las perturbaciones del mercado derivadas de la COVID-19 en los sectores de las frutas y hortalizas y del vino. El acto introdujo excepciones a las normas vigentes de la OCM sobre los programas operativos y de apoyo³³.

En el caso de las frutas y hortalizas, se suprimieron temporalmente los límites de gasto para las medidas de prevención y gestión de crisis en el marco de los programas operativos.

En el sector vitivinícola, con el fin de eliminar del mercado los excedentes que reducían los precios, la ayuda financiera en el marco de los programas de apoyo se amplió temporalmente

³⁰ DO L 242 de 9.9.2016, p. 4; DO L 242 de 9.9.2016, p. 10.

³¹ DO L 140 de 4.5.2020, p. 1.

³² DO L 140 de 4.5.2020, p. 37.

³³ En 2020, ambos programas seguían rigiéndose por el Reglamento OCM.

para cubrir tanto la destilación de vino con fines industriales o energéticos como la ayuda para el almacenamiento de crisis. La medida también amplió el apoyo de la UE a los fondos mutuales de los productores y aumentó los umbrales de contribución financiera de la UE para varias medidas, con el fin tanto de reducir las contribuciones financieras propias de los operadores como de mejorar su flujo de caja. El presupuesto operativo para los programas nacionales de apoyo se mantuvo sin cambios³⁴.

En paralelo, se adoptó una medida en virtud del artículo 221 para hacer frente a la escasez de mano de obra en los viñedos, que prorrogó tanto las autorizaciones de plantación que expiraban en 2020 como el plazo para el arranque en caso de replantación anticipada³⁵.

En julio de 2020 se introdujeron dos nuevas medidas para ayudar a los sectores de las frutas y hortalizas y del vino a hacer frente a los efectos de la pandemia. Una primera medida en virtud del artículo 219 introdujo flexibilidades adicionales para los programas operativos y de apoyo en los dos sectores. En el sector vitivinícola, los productores también podían, en determinadas condiciones, solicitar pagos anticipados equivalentes al 100 % de la ayuda de la UE tanto para la destilación como para el almacenamiento de vino en casos de crisis, a fin de mitigar su flujo de caja reducido³⁶.

Se introdujo una segunda medida de conformidad con el artículo 222, cuyo objetivo era hacer frente al grave desequilibrio del mercado en el sector vitivinícola, en el que el consumo y las exportaciones disminuían a la vez que se almacenaban grandes volúmenes de vino. Permitió a los agricultores, las OP reconocidas y las organizaciones interprofesionales celebrar acuerdos y tomar decisiones comunes sobre las actividades de producción, transformación, procesamiento, almacenamiento y promoción³⁷.

Reconociendo que la situación en el sector vitivinícola no había mejorado a pesar de las medidas anteriores, en enero y septiembre de 2021 se adoptaron dos medidas en virtud del artículo 219, que prorrogaban las excepciones adoptadas anteriormente y ofrecían una mayor flexibilidad para apoyar al seguro de cosechas³⁸.

3.2.3. Otros sectores

Los sectores de la patata y de las plantas vivas y flores experimentaron un período de desequilibrio del mercado durante los confinamientos motivados por la COVID-19 debido a las fuertes caídas de la demanda y de los precios, la disponibilidad limitada de mano de obra y el aumento de los costes de transporte.

A fin de apoyar a los productores, en abril de 2020 se adoptaron dos medidas en virtud del artículo 222 que permitían a los agricultores y a las OP reconocidas celebrar acuerdos y adoptar decisiones comunes sobre, por ejemplo, las retiradas del mercado, la distribución gratuita, la promoción y la planificación temporal de la producción³⁹.

3.3. La guerra en Ucrania y la posterior evolución del mercado

Como consecuencia de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, existía una grave amenaza de perturbación en el mercado de la UE debido a las subidas significativas de los precios de los cereales y los insumos (especialmente la energía y los fertilizantes) y a las

³⁴ DO L 140 de 4.5.2020, p. 6.

³⁵ DO L 140 de 4.5.2020, p. 46.

³⁶ DO L 300 de 14.9.2020, p. 26.

³⁷ DO L 215 de 7.7.2020, p. 13.

³⁸ DO L 31 de 29.1.2021, p. 198; DO L 415 de 22.11.2021, p. 1.

³⁹ DO L 140 de 4.5.2020, p. 13; DO L 140 de 4.5.2020, p. 17.

perturbaciones del comercio. Para hacer frente a estas amenazas, en marzo de 2022 se adoptó una medida en virtud del artículo 219 que proporcionaba una ayuda excepcional de carácter temporal a los agricultores que operaban en todos los sectores si realizaban actividades que contribuían a la seguridad alimentaria o abordaban los desequilibrios del mercado. Se puso a disposición un importe total de 500 millones EUR y se asignó a los Estados miembros sobre la base de sus límites máximos de pagos directos. Los Estados miembros eran libres de seleccionar el sector o sectores beneficiarios para apoyar a los productores más afectados. También se permitió un apoyo nacional adicional de hasta el 200 %⁴⁰.

Asimismo, en julio de 2022 se adoptó una medida en virtud del artículo 219 para apoyar al sector de las frutas y hortalizas. Permitía excepciones a los límites de gasto en medidas de gestión y prevención de crisis y aumentó el porcentaje de la ayuda financiera de la UE para los fondos operativos nacionales del sector⁴¹.

El aumento de las importaciones de cereales y semillas oleaginosas procedentes de Ucrania en los Estados miembros cercanos a la frontera con dicho país, donde se establecieron corredores comerciales denominados «Corredores de Solidaridad UE-Ucrania», afectó a los agricultores locales. En determinadas regiones de la UE, las importaciones adicionales provocaron un exceso de oferta interna, bajaron los precios locales o saturaron las cadenas logísticas. En reconocimiento de estos problemas, en abril de 2023 se adoptó una medida en virtud del artículo 221. Se asignó un importe de 56 millones EUR para apoyar a los agricultores más afectados por el aumento de las importaciones de cereales y semillas oleaginosas procedentes de Ucrania en Bulgaria, Polonia y Rumanía. Se permitió un apoyo nacional adicional de hasta el 100 %⁴².

Dada la magnitud del impacto negativo del aumento de las importaciones de cereales y semillas oleaginosas procedentes de Ucrania en Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia, en junio de 2023 se adoptó una segunda medida en virtud del artículo 221. Esta segunda medida ampliaba a la anterior y puso a disposición 100 millones EUR para apoyar a los agricultores que producían cereales y semillas oleaginosas específicos [anexo 1] en los cinco países. Se permitió un apoyo nacional adicional de hasta el 200 %⁴³.

A mediados de 2023, se observó un rápido descenso de los precios de varios productos agrícolas, en un contexto de costes elevados de los insumos, una inflación elevada de los precios de los alimentos y una demanda reducida por parte de los consumidores. Estas circunstancias tuvieron un impacto muy negativo en los diferentes sectores agrícolas de la UE y crearon problemas de liquidez para los agricultores, más allá de los detectados en los cinco Estados miembros de primera línea que se habían beneficiado de ayudas anteriores.

En julio de 2023 se adoptó una medida en virtud del artículo 221 para hacer frente a los desafíos específicos observados en varios sectores, como los sectores de los animales, las frutas y hortalizas, el vino, los cereales y las semillas oleaginosas. La medida proporcionaba una ayuda de emergencia a los agricultores de los sectores agrícolas más afectados de los veintidós Estados miembros que no habían sido beneficiarios de las dos medidas anteriores en virtud del artículo 221. Se puso a disposición un importe total de 330 millones EUR. Los Estados miembros debían centrarse en los agricultores de los sectores más afectados y podían conceder ayudas para operaciones de destilación de vino en casos de crisis más allá de las

⁴⁰ DO L 96 de 24.3.2022, p. 4.

⁴¹ DO L 189 de 18.7.2022, p. 1.

⁴² DO L 96 de 5.4.2023, p. 80.

⁴³ DO L 168 de 3.7.2023, p. 22.

asignaciones fijadas en los programas nacionales de apoyo. Se permitió un apoyo nacional adicional de hasta el 200 %⁴⁴.

En paralelo, para hacer frente a la amenaza de futuros desequilibrios del mercado en el sector vitivinícola con la llegada de la nueva cosecha, en junio de 2023 se adoptó una medida en virtud del artículo 219 que permitía a los Estados miembros reorientar parte de los recursos financieros de sus programas nacionales de apoyo a fin de proporcionar una ayuda adaptada a sus circunstancias específicas. El apoyo para la destilación de vino en casos de crisis se permitió en condiciones específicas, junto con excepciones a las disposiciones del Reglamento OCM y mayores contribuciones financieras de la UE para diferentes tipos de medidas sectoriales⁴⁵.

3.4. Fenómenos meteorológicos extremos y catástrofes naturales

Ya en 2015, los efectos negativos de las condiciones meteorológicas adversas en los mercados se reconocieron como uno de los factores que contribuyen al desequilibrio entre la oferta y la demanda en el sector ganadero, ya que la sequía durante el verano de 2015 provocó la escasez de cultivos forrajeros y pastos⁴⁶.

Tras un terremoto que afectó al centro de Italia en agosto de 2016, la medida adoptada en dicho año en virtud del artículo 219 por la que se concedía una ayuda excepcional de adaptación para los ganaderos se modificó en 2017. A fin de ayudar a compensar las pérdidas sufridas por los ganaderos en las regiones afectadas, se permitió a Italia conceder una ayuda nacional adicional de hasta el 200 %⁴⁷.

Debido a unas condiciones meteorológicas anormales y sin precedentes, a saber, fuertes lluvias prolongadas e inundaciones que afectaron a sus tierras de cultivo, en enero de 2018 se adoptó una medida en virtud del artículo 221 para apoyar a los agricultores de Lituania, Letonia, Estonia y Finlandia. La medida tenía por objeto compensar a los agricultores más afectados por las lluvias e inundaciones, que sufrieron las mayores pérdidas de cosechas y de tierras de cultivo para la siembra de invierno. El acto determinaba los fondos máximos de la UE disponibles para cada país, por un total de 15 millones EUR, mientras que los propios países determinaron el número de hectáreas admisibles y el importe global de la ayuda por hectárea. Se permitieron complementos nacionales de hasta el 100 %⁴⁸.

La medida en virtud del artículo 221 adoptada a mediados de julio de 2023 también tenía por objeto, en parte, abordar los efectos de fenómenos meteorológicos extremadamente adversos, como la sequía de la primavera de 2023 (de especial gravedad en algunas regiones de España, Portugal e Italia) y los daños conexos sufridos por los productores agrícolas⁴⁹.

Estos fenómenos meteorológicos adversos graves tuvieron un impacto negativo específico sobre los productores de frutas, hortalizas y vino y dieron lugar a la adopción de una nueva medida en virtud del artículo 221 en agosto de 2023. La medida permitió algunas flexibilidades y aumentó las contribuciones financieras de la UE para la ejecución de los programas operativos de las OP y las asociaciones de estas en el sector de las frutas y hortalizas. En el sector vitivinícola, la medida prorrogó tanto la validez de la autorización de plantación que expiraba en 2023 como el período de arranque. Asimismo, introdujo

⁴⁴ DO L 180 de 17.7.2023, p. 21.

⁴⁵ DO L 160 de 26.6.2023, p. 12.

⁴⁶ Véase anteriormente, DO L 271 de 16.10.2015, p. 25.

⁴⁷ DO L 42 de 18.2.2017, p. 7.

⁴⁸ DO L 19 de 24.1.2018, p. 6.

⁴⁹ Véase anteriormente, DO L 180 de 17.7.2023, p. 21.

flexibilidades para las medidas de reestructuración y reconversión de viñedos que solo se habían aplicado de manera parcial en 2023⁵⁰.

Más tarde en 2023, Eslovenia sufrió inundaciones y corrimientos de tierras extremadamente graves, mientras que algunas partes de Grecia sufrieron incendios forestales e inundaciones sin precedentes en agosto y septiembre de 2023. Los importantes daños a la producción agrícola causados por esos desastres naturales dieron lugar a la adopción de una nueva medida en virtud del artículo 221 en diciembre de 2023, destinada a apoyar a los agricultores afectados. Se asignó un importe de 51,7 millones EUR a ambos países y se permitió un complemento nacional de hasta el 200 %⁵¹.

3.5. Enfermedades animales

3.5.1. Peste porcina africana

A fin de evitar la propagación de la peste porcina africana (PPA) en sus territorios, en febrero de 2014, Polonia y Lituania adoptaron medidas preventivas que restringían la comercialización de la carne de porcino en las zonas afectadas. Posteriormente, los dos países notificaron a la Comisión importantes reducciones de los precios y perturbaciones del mercado en esas zonas, causadas por estas restricciones. En consecuencia, en marzo y abril de 2014 se adoptaron dos medidas en virtud del artículo 220, por las que se autorizaba a los dos países a conceder ayudas para el sacrificio de determinados animales en un plazo predeterminado y en condiciones específicas⁵².

En respuesta a los nuevos brotes de PPA en Polonia que provocaron pérdidas para los productores, en abril de 2017 se adoptó una medida en virtud del artículo 220. Se autorizó a Polonia a conceder ayudas a los productores para el sacrificio de determinados animales en condiciones específicas⁵³. Asimismo, en septiembre de 2017, se concedió una ayuda excepcional en condiciones similares a las pequeñas explotaciones de porcino a través de una medida en virtud del artículo 221 para evitar el cese de la producción de estas pequeñas explotaciones y reducir el coste que suponía para ellas el cumplimiento de las medidas nacionales⁵⁴.

3.5.2. Gripe aviar

Entre 2014 y 2023, se produjeron varios brotes de gripe aviar en Europa, en particular en Italia, Francia y Polonia. Con el tiempo, los tres países notificaron a la Comisión que las medidas aplicadas para contener y erradicar la propagación de la enfermedad provocaron pérdidas de ingresos que no podían optar a las contribuciones financieras de la UE en virtud de la legislación aplicable de la UE⁵⁵ para los operadores de los sectores de los huevos y de la carne de aves de corral. Por consiguiente, la Comisión adoptó once medidas en virtud del artículo 220 entre octubre de 2014 y agosto de 2023, que contemplaban la cofinanciación por parte de la UE de los gastos efectuados por los tres países para apoyar temporalmente a sus operadores situados en las zonas reguladas por las medidas nacionales, durante períodos de tiempo específicos y a reserva de la presentación de solicitudes admisibles de los mismos sobre la base de controles *ex ante* por parte de las autoridades nacionales. Las medidas establecen: i) las especies afectadas; ii) las cantidades máximas de productos que pueden

⁵⁰ DO L 199 de 9.8.2023, p. 96.

⁵¹ DO L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: EUR-Lex - L_202302820 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

⁵² DO L 95 de 29.3.2014, p. 24; DO L 125 de 26.4.2014, p. 64.

⁵³ DO L 92 de 6.4.2017, p. 41.

⁵⁴ DO L 234 de 12.9.2017, p. 1.

⁵⁵ Reglamento (UE) n.º 652/2014, derogado por el Reglamento (UE) 2021/690.

optar a la financiación; y iii) los importes globales de cofinanciación y los criterios utilizados para determinar dichos importes (en algunos casos, hasta niveles o importes máximos fijos de cofinanciación de la UE). Desde mayo de 2014, los actos aclararon que las pérdidas sufridas no deben compensarse mediante ayudas estatales o seguros; y que los productores no deben haber recibido contribuciones financieras de la UE por las mismas pérdidas en virtud de otros Reglamentos pertinentes de la UE⁵⁶.

3.6. Otros

En aras de la estabilidad del mercado (ya sea a escala de la UE o dentro de los sectores afectados), o para evitar una rápida caída de la elaboración de productos concretos, se han adoptado otras tres medidas excepcionales en virtud del artículo 221 para abordar problemas específicos.

En julio de 2019 se adoptó una medida en virtud del artículo 221 para conceder una ayuda excepcional a los agricultores del sector de la carne de vacuno en Irlanda. La medida estuvo motivada por el posible impacto de la retirada del Reino Unido de la UE, ya que el dicho país era un mercado de exportación importante para la carne de vacuno irlandesa. A fin de ayudar a los ganaderos a ajustar su producción y encontrar nuevos mercados, se asignó a Irlanda un total de 50 millones EUR para apoyar a los ganaderos. Se permitieron complementos nacionales de hasta el 100 %⁵⁷.

En enero de 2020 se introdujo una excepción a los programas de apoyo en el sector vitivinícola a través de una medida en virtud del artículo 221. La medida tenía por objeto responder a la imposición de derechos de importación por parte de los Estados Unidos aplicables a los vinos de la UE procedentes de determinados países, aprobada por los Estados Unidos como contramedida a las subvenciones de la UE concedidas a Airbus y a raíz de una decisión de arbitraje de la OMC. La medida permitió una aplicación más flexible de las medidas de promoción en el sector vitivinícola y unos porcentajes más elevados de las contribuciones de la UE⁵⁸.

Asimismo, en marzo de 2020 se adoptaron excepciones a los programas operativos en el sector de las frutas y hortalizas italiano mediante una medida en virtud del artículo 221. La medida tenía por objeto apoyar a las OP afectadas por la infestación por chinche apestoso en determinadas regiones de Italia y ayudarlas a hacer frente a la plaga, ya que no se podían adoptar medidas de erradicación a escala de la UE, de conformidad con la legislación aplicable de la UE. A fin de alcanzar estos objetivos, se incrementaron los umbrales de la ayuda de la UE para las medidas de prevención y gestión de crisis⁵⁹.

4. Observaciones finales

Las medidas examinadas en el presente informe demuestran que el conjunto de instrumentos jurídicos para medidas excepcionales introducido por la reforma de 2013 ofrece flexibilidad para hacer frente a diversos tipos de crisis. Por consiguiente, constituye un avance significativo con respecto a la situación jurídica anterior.

⁵⁶ DO L 295 de 11.10.2014, p. 51; DO L 126 de 14.5.2016, p. 63; DO L 43 de 21.2.2017, p. 196; DO L 46 de 20.2.2018, p. 1; DO L 255 de 11.10.2018, p. 1; DO L 255 de 11.10.2018, p. 7; DO L 206 de 6.8.2019, p. 12; DO L 273 de 20.8.2020, p. 1; DO L 317 de 9.12.2022, p. 56; DO L 105 de 20.4.2023, p. 2; DO L 202 de 14.8.2023, p. 8.

⁵⁷ DO L 179 de 3.7.2019, p. 20.

⁵⁸ DO L 27 de 31.1.2020, p. 20.

⁵⁹ DO L 98 de 31.3.2020, p. 26.

Desde el punto de vista político, las medidas excepcionales suelen ser bien recibidas. Esto se ve confirmado por el amplio apoyo expresado a la hora de proponer, o después de adoptar, los actos conexos a nivel del Consejo y del Parlamento Europeo, así como en los procedimientos de comitología. El uso de estas medidas excepcionales demuestra la solidaridad de la UE y sus Estados miembros. En este contexto, las siguientes observaciones sobre los motivos para la adopción de estas medidas, su diseño y sus aspectos financieros son dignas de consideración.

4.1. Motivos para la adopción de medidas excepcionales

Se han adoptado medidas excepcionales para abordar objetivos estratégicos claros, como se ilustra en los considerandos de los actos, así como situaciones excepcionales que puedan afectar negativamente a los mercados agrícolas. Estas medidas se han aplicado en consonancia con esos objetivos estratégicos. El concepto y el lugar de las medidas excepcionales en virtud del Reglamento OCM sugieren que son medios que deben utilizarse con carácter excepcional en respuesta a situaciones particularmente difíciles que puedan afectar negativamente a los mercados agrícolas.

El uso de las medidas excepcionales muestra que se han utilizado sobre todo para ayudar a los agricultores en relación con los daños que sufren como consecuencia de perturbaciones del mercado o problemas de sanidad de los animales o las plantas. Asimismo, aunque con menor frecuencia, han ayudado a los agricultores a hacer frente a los efectos negativos de fenómenos meteorológicos adversos extremos en su rentabilidad económica. En caso de precios bajos, se han utilizado herramientas adicionales, como la ayuda al almacenamiento privado para intentar subir los precios y las recompras mediante intervención pública, como ocurrió en 2014-2016 para la leche desnatada en polvo.

4.2. Diseño de las medidas excepcionales y aspectos de ejecución

La gama de medidas excepcionales adoptadas hasta la fecha, así como la gran variedad de circunstancias a las que han respondido, demuestra que las perturbaciones del mercado son a menudo de carácter pluridimensional e imprevisible y, por tanto, requieren respuestas *ad hoc* y específicas.

En general, las medidas excepcionales han demostrado responder eficazmente a las necesidades de las partes interesadas para hacer frente a las crisis⁶⁰. El despliegue oportuno de la ayuda de la UE constituye una señal clara de la atención de las autoridades públicas, expresa la solidaridad europea y tiene efectos positivos en la confianza del mercado en el sector agrícola.

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) ha recomendado que la Comisión defina *ex ante* unos parámetros y criterios objetivos que actúen como umbrales para determinar cuándo se produce una perturbación del mercado y que debe ponerse en marcha una medida excepcional⁶¹. Sin embargo, la definición de umbrales de activación *ex ante* es extremadamente difícil dada la diversidad de crisis y efectos conexos. Esto impondría

⁶⁰ Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural: *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report*, Oficina de Publicaciones, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Informe Especial n.º 23/2019 del TCE: *Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación*, <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=52395> e Informe Especial n.º 11/2021 del TCE: *Ayuda extraordinaria a los productores de leche de la UE en el período 2014–2016 - Se puede mejorar la eficiencia en el futuro*, <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=58807>.

limitaciones a las medidas y podría impedir la presentación de respuestas adaptadas a las diversas situaciones a las que se enfrentan los mercados agrícolas. La ausencia de parámetros *ex ante* no ha impedido a los responsables políticos diseñar medidas basadas en una evaluación minuciosa de la situación específica del mercado en cuestión.

Dicho esto, el TCE ha mencionado en informes especiales⁶² cuestiones relacionadas con la posible sobrecompensación de los agricultores que se benefician de las medidas o los efectos de peso muerto debidos, en parte, a comportamientos de «riesgo moral». Aunque estos riesgos no deben subestimarse, la Comisión los ha tenido cada vez más en cuenta en el diseño de los Reglamentos⁶³.

Del mismo modo, el uso de medidas excepcionales no debe desplazar los incentivos para que los agricultores gestionen sus propios riesgos recurriendo a prácticas agronómicas y ganaderas sostenibles y adopten herramientas y estrategias adecuadas de gestión de riesgos, incluidas las destinadas a hacer frente a catástrofes naturales, que se producen cada vez con mayor frecuencia debido al cambio climático. Aunque el objetivo del presente informe no es evaluar las opciones a este respecto (incluidas las opciones establecidas en el Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC y en los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros), ilustra la importancia de garantizar la coherencia política entre los diferentes instrumentos a escala nacional y de la UE en el futuro.

Desde el punto de vista de la aplicación, las medidas adoptadas en virtud del artículo 222 del Reglamento OCM tratan de lograr un efecto moderador en la oferta o de gestionar la oferta en la fase de producción. Aunque, al hacerlo, estas medidas tienen por objeto evitar una compensación *ex post* posiblemente más costosa en caso de amenaza de perturbación del mercado, pueden enfrentarse a desafíos que exigen una acción colectiva. La experiencia demuestra que la eficacia del artículo 222 del Reglamento OCM, en virtud del cual los acuerdos no son obligatorios para las partes que no deseen participar, puede verse obstaculizada por posibles problemas de parasitismo.

4.3. Aspectos financieros

La creación de la «reserva agrícola» en 2023 y sus diversos mecanismos de financiación, en comparación con la anterior «reserva de crisis», han hecho más previsibles las disponibilidades presupuestarias para medidas excepcionales. El uso de la «disciplina financiera» para constituir la reserva de crisis limitaba su atractivo, ya que los Estados miembros se mostraban reacios a reducir los pagos directos a todos los agricultores como el «precio a pagar» por las medidas excepcionales. La prioridad era movilizar un presupuesto que no afectara a los pagos directos. Por este motivo, las medidas se financiaban a partir de fuentes distintas de la reserva de crisis siempre que fuera posible. Dicho esto, la presión sobre el presupuesto de la UE, así como las necesidades divergentes, generó incertidumbre con respecto a la disponibilidad continua de estas fuentes alternativas para la financiación de medidas excepcionales. La configuración presupuestaria actual de la reserva agrícola ha superado estas limitaciones. Sin embargo, a pesar de esta mayor flexibilidad, la nueva reserva sigue sujeta a la anualidad del presupuesto de la UE. Habida cuenta de la gran magnitud de los efectos y daños causados por crisis del mercado o catástrofes naturales de gran envergadura, la reserva agrícola representa, a pesar de su tamaño limitado, uno de los medios para paliar la situación de los agricultores.

⁶² Informe Especial n.º 23/2019 e Informe Especial n.º 11/2021 del TCE.

⁶³ Algunos ejemplos recientes son el Reglamento (UE) 2023/1225, el Reglamento (UE) 2023/1343 y el Reglamento (UE) 2023/1465.

La experiencia adquirida con el uso de las medidas excepcionales, incluidas las financiadas con cargo a la nueva reserva agrícola, repercutirá favorablemente en las futuras reflexiones políticas. A este respecto, las opciones para abordar las posibles deficiencias en el diseño y el uso de estas medidas se examinarán en el marco de la preparación de la futura política agrícola común posterior a 2027.