

Proyecto de dictamen

Organizaciones de productores en el marco de la Organización Común de Mercados de Productos de la Pesca y la Acuicultura

Bruselas, 7 de mayo de 2025

I - Introducción

1. Fondo

En virtud del Reglamento (UE) n.º 1379/2013, por el que se establece la Organización Común de Mercados de los productos de la pesca y la acuicultura (Reglamento OCM) ¹, las agrupaciones de pescadores y acuicultores pueden ser reconocidas formalmente como Organizaciones de Productores (OP), las cuales se espera que desempeñen un papel clave en la aplicación diaria de la Política Pesquera Común (PPC). Para alcanzar sus objetivos, las OP deben elaborar Planes de Producción y Comercialización (PMP), que pueden ser financiados por el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).

En 2022, el Consejo Asesor de Mercados (MAC) adoptó unas directrices sobre el funcionamiento de la OCM ², que reconocía que las OP deben contar con una herramienta operativa para organizar y planificar sus misiones, junto con una financiación adecuada. En 2023, inspirada por su miembro EAPO (European Association of Fish Producer Organisations) el MAC adoptó unas

¹ [Reglamento \(UE\) n.º 1379/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura](#)

² [Asesoramiento del MAC sobre el «Informe de 2022 sobre el funcionamiento de la Organización Común de Mercados \(OCM\)» \(30 de marzo de 2022\)](#)

directrices para concienciar sobre el papel de las OP ³ y se comprometió a organizar un taller para el otoño de 2024. Anteriormente, el MAC ha publicado directrices para las OP y las administraciones nacionales sobre los PMP ⁴.

El 28 de enero de 2025, el MAC y el Consejo Consultivo de las Aguas Occidentales Australes (CCSUR) celebraron el «Taller sobre Organizaciones de Productores en el marco de la Organización Común de Mercados de Productos de la Pesca y la Acuicultura» ⁵. El objetivo del taller fue abordar algunas de las cuestiones planteadas en el informe de 2023 de la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento de la OCM ⁶, como el trato diferenciado por parte de las administraciones nacionales, la necesidad de mejorar el apoyo a las Organizaciones Transnacionales de Productores (OTP) y a las Organizaciones Interprofesionales (OIP), el número limitado de OP de acuicultura y las particularidades de los pescadores artesanales.

En el contexto de la evaluación continua de la PPC ⁷, el presente asesoramiento tiene por objeto ofrecer recomendaciones para mejorar la creación y el reconocimiento de las OTP y los OIP, la representación de las pequeñas y medianas empresas de alimentos de origen acuático, así como la aplicación de los PMP, incluyendo la financiación, la igualdad de condiciones en toda la UE y la adaptación a la situación actual del sector pesquero y acuícola. Se tuvieron en cuenta los comentarios de los participantes del taller anterior, en grupos de trabajo, que incluyeron organizaciones de partes interesadas, autoridades nacionales e instituciones de la UE.

³ [Asesoramiento del MAC sobre “Concienciación sobre el papel de las organizaciones de productores” \(3 de febrero de 2023\)](#)

⁴ [Planes de Producción y Marketing: Directrices y Buenas Prácticas \(2018 – revisado en 2022\)](#)

⁵ [Borrador del orden del día, presentaciones e informe](#).

⁶ [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la «Aplicación del Reglamento \(UE\) n.º 1379/2013 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura» \(21 de febrero de 2023\)](#)

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14203-Common-fisheries-policy-evaluación>

II – Funcionamiento

1. Operadores de pequeña escala

Según el informe de 2023 ⁸, los pequeños productores pesqueros informan que no siempre reciben el apoyo administrativo o financiero adecuado para establecer y gestionar OP. También informan que los Estados miembros no tienen suficientemente en cuenta sus especificidades al establecer criterios de reconocimiento (por ejemplo, suficiente actividad económica en la zona). Los menores márgenes de beneficio y los recursos administrativos limitados debilitan la viabilidad financiera de sus OP y su capacidad para cumplir con los requisitos legales y administrativos. La posibilidad de que los pequeños productores pesqueros se unan a una OP existente, lo que resulta en una OP mixta (pequeños pescadores y pescadores medianos y grandes), no siempre responde a sus necesidades específicas.

En opinión del MAC y del CCSUR, se debe concienciar a los productores sobre los beneficios de participar en una OP y acceder a financiación. No existen impedimentos ni restricciones importantes para la participación de los pescadores artesanales en las OP. Dado que las cuotas de afiliación suelen estar relacionadas con la actividad de los buques pesqueros, el coste (basado en el valor bruto, el tonelaje o la eslora) no supone un problema. Sin embargo, la gestión de cuotas dentro de una OP puede dificultar la inclusión de nuevos buques, incluso si pertenecen a un pescador artesanal. Este reto solo surge cuando las cuotas disponibles son muy restrictivas para las actividades de los miembros de la OP y, en la mayoría de los casos, los pescadores artesanales son bienvenidos en las OP. La reticencia de los pequeños operadores a unirse a las OP puede deberse a la falta de beneficios claros a corto plazo, al desconocimiento de los beneficios y a ideas erróneas sobre la carga administrativa. Además, centrarse en las especies no sujetas a

⁸Página 5

cuota, que se ven menos afectadas por los cambios regulatorios, también puede reducir la necesidad de unirse a las OP.

Al establecer una OP mixta, es fundamental que todos los miembros se sientan representados, incluyendo la elección democrática de la junta directiva y una representación equilibrada de los diferentes métiers en ella. En cualquier caso, casi todas las OP operan bajo el sistema de "una empresa, un voto". Por ejemplo, en Francia, existen varias OP mixtas que funcionan satisfactoriamente gracias a la complementariedad profesional y a los retos compartidos.

Dado que la clasificación de los operadores puede repercutir en las ayudas de las OP, la Comisión debería tener en cuenta los trabajos iniciados por el CCSUR sobre la definición de «pesca artesanal».

2. Acuicultura

En el contexto de la acuicultura, las OP son un instrumento importante para la agregación de ideas e influencia en la formulación de políticas, ofreciendo soluciones a problemas comunes, pero son menos relevantes como agregadores de producción. El limitado número actual de OP de acuicultura en la UE refleja la necesidad de crecimiento del sector, para que existan empresas más sólidas y con mayores ingresos que puedan dedicar más recursos al asociativismo. Actualmente, muchos productores acuícolas son microempresarios y cooperativas familiares. En el caso de empresas más grandes, podría haber desinterés debido a la inversión de tiempo que requiere.

3. Funcionamiento democrático

Como asociaciones legales, las OP deben tener estatutos, que deben cumplirse, y las decisiones deben tomarse conjuntamente y comunicarse, de conformidad con los artículos 14 y 16 del Reglamento de la OCM. Cada OP tiene libertad para decidir sobre su propia estructura de

gobernanza, que puede tener en cuenta especificidades como la producción artesanal, las diferentes flotas o la transnacionalidad. La mayoría de las OP siguen el sistema de "un miembro, un voto", que permite a todos los miembros participar en la toma de decisiones. Otras medidas posibles, como la realización de una auditoría anual independiente, también pueden fomentar la confianza y la transparencia. En general, las OP de la UE están bien estructuradas y cuentan con una participación democrática adecuada.

También es importante tener en cuenta que, en la práctica, las administraciones públicas participan frecuentemente en las reuniones de las distintas OP, controlando la legalidad de las decisiones, a la vez que realizan periódicamente revisiones más amplias sobre el funcionamiento y la gobernanza de las OP (control de reconocimiento).

4. Asociaciones de Organizaciones de Productores

Según el artículo 9 del Reglamento de la OCM, una Asociación de Organizaciones de Productores (AOP) puede constituirse por iniciativa de las OP reconocidas en uno o más Estados miembros. Según el artículo 10 del mismo reglamento, las AOP se encargarán de alcanzar de forma más eficiente y sostenible los objetivos de las OP miembros, así como de coordinar y desarrollar actividades de interés común. Además de la perspectiva nacional o transnacional mencionada, en el caso de España ⁹, las AOP, que deben estar compuestas por al menos tres OP, también pueden estar adscritas a una sola autoridad regional (es decir, a una comunidad autónoma).

5. Transnacionalidad¹⁰

⁹ [Real Decreto 664/2023](#)

¹⁰El 24 de mayo de 2022, el MAC adoptó [un dictamen](#) sobre "Transnacionalidad de las organizaciones de productores pesqueros y acuícolas y de las organizaciones interprofesionales", que pedía un marco jurídico más claro.

El considerando 12 del Reglamento de la OCM reconoce la posibilidad de OTP ¹¹, mientras que el Reglamento Delegado (UE) 2016/232 de la Comisión ¹²proporciona definiciones de “organización transnacional de productores”, “asociación transnacional de organizaciones de productores” y “organización interprofesional transnacional”, y normas para su reconocimiento.

En opinión del MAC y del CCSUR, el marco jurídico actual no es adecuado para el establecimiento y funcionamiento de asociaciones transnacionales, ya que existe un proceso de reconocimiento complejo, conflictos entre Estados miembros y un proceso de toma de decisiones difícil.

Desde el punto de vista de la gestión, las OTP son gestionadas por las autoridades públicas de uno de los Estados miembros. La OTP no puede establecer medidas, ni siquiera en materia de gestión pesquera ni de financiación, para los miembros procedentes de otros Estados miembros. Por ejemplo, en el caso de las OTP con miembros en España y Portugal, existe duplicación de la gestión y dificultades debido a plazos y procedimientos diferenciados, así como a la falta de coordinación en los planes de pesca, mientras que la financiación solo la proporcionan las autoridades españolas.

6. Organizaciones interprofesionales

¹¹El considerando 12 dice: «Dado que las poblaciones de peces son recursos compartidos, su explotación sostenible y eficiente puede, en ciertos casos, lograrse mejor mediante organizaciones compuestas por miembros de diferentes Estados miembros y regiones. Por lo tanto, también es necesario fomentar la posibilidad de crear organizaciones de productores y asociaciones de organizaciones de productores a nivel nacional o transnacional, basadas, cuando proceda, en regiones biogeográficas. Dichas organizaciones deben ser asociaciones que busquen establecer normas comunes y vinculantes y ofrecer igualdad de condiciones a todas las partes interesadas que participan en la pesca. Al crear dichas organizaciones, es necesario garantizar que permanezcan sujetas a las normas de competencia previstas en el presente Reglamento y que se respete la necesidad de mantener el vínculo entre las distintas comunidades costeras y las pesquerías y aguas que han explotado históricamente».

¹² [Reglamento Delegado \(UE\) 2016/232 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2015, por el que se completa el Reglamento \(UE\) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a determinados aspectos de la cooperación entre productores](#)

Según el artículo 12 del Reglamento de la OCM, los objetivos de los OIP son «mejorar la coordinación y las condiciones para la puesta a disposición en el mercado de la Unión de los productos de la pesca y la acuicultura».

En opinión del MAC y del CCSUR, los OIP desempeñan un papel importante en la estructuración del sector pesquero y acuícola, integrando a los actores tanto aguas arriba como aguas abajo. Sin embargo, su creación y reconocimiento se enfrentan a diversos desafíos en los Estados miembros de la UE, en particular en términos de claridad jurídica y acceso a financiación, dado que el marco jurídico de la UE sigue estando poco desarrollado. Algunos OIP históricas, por ejemplo en Francia, se estructuraron de forma similar a los OIP agrícolas, pero carecen de la equivalencia adecuada con las OP de pesca y acuicultura.

Además, los OIP carecen de acceso directo a mecanismos financieros, en particular en el marco de los PMP, lo que dificulta la planificación y ejecución de acciones a largo plazo, incluida la participación en proyectos conjuntos.

7. Asociaciones Transnacionales de Organizaciones de Productores

De conformidad con el artículo 2, letra b), del Reglamento Delegado (UE) 2016/232 de la Comisión, se entiende por «asociación transnacional de organizaciones de productores» cualquier asociación de organizaciones de productores cuyas organizaciones miembros estén ubicadas en más de un Estado miembro.

En opinión del MAC y del CCSUR, las ATOP carecen de un marco jurídico claro. El marco jurídico de la UE, incluido el Reglamento de la OCM, no establece disposiciones específicas sobre su constitución y funcionamiento. La falta de mecanismos formales de reconocimiento dificulta enormemente su constitución. También se necesita mayor claridad sobre si las ATOP deben estar compuestas por AOP, OP nacionales o ambas.

Las ATOP se enfrentan a importantes barreras financieras. Existe una falta de acceso directo a la financiación de la UE, en particular a través del FEMPA. Actualmente, las ATOP requieren financiación de varios Estados miembros, lo que genera una mayor complejidad administrativa y duplicación de trámites.

8. Excepciones a la aplicación de las normas de competencia

El artículo 41 del Reglamento de la OCM prevé excepciones a la aplicación de las normas de competencia en los acuerdos, decisiones y prácticas de las OP reconocidas relativos a la producción o venta de productos de la pesca y la acuicultura, así como al uso de instalaciones conjuntas para el almacenamiento, el tratamiento o la transformación. También se aplican excepciones a determinados acuerdos, decisiones y prácticas de los OIP.

En opinión del MAC y del CCSUR, las excepciones constituyen un mecanismo beneficioso y necesario que permite una mejor gestión del mercado, la estabilidad de precios, una mejor valorización de los productos, la armonización del nivel de producción con la demanda del mercado, el uso sostenible de los recursos, incluso mediante la gestión colectiva de las oportunidades de pesca y la prevención de la sobrepesca, y controles desde la captura hasta el desembarque. Es importante tener en cuenta que, en el marco actual, las normas antimonopolio siguen vigentes, pero con un umbral más flexible. Mediante el establecimiento de diversas organizaciones para diversas especies, se puede reducir el riesgo de posiciones dominantes.

En el caso de la producción acuícola, la determinación de los volúmenes de producción puestos en el mercado es más compleja, ya que la cuantificación no se realiza en tiempo real.

III – Planes de Producción y Comercialización

1. Alcance

De conformidad con el artículo 28 del Reglamento de la OCM, cada OP presentará un Plan de producción y Comercialización (PMP) para, al menos, sus principales especies comercializadas a sus autoridades nacionales competentes para su aprobación. La OP podrá recibir apoyo financiero para la preparación y ejecución del PMP.

En opinión del MAC y del CCSUR, el marco para las PMP es, en general, adaptable y útil. Este marco permite suficiente flexibilidad para adaptarse a los diversos mercados, métodos de producción y necesidades de las OP, a la vez que permite ajustes cuando sea necesario. Al mismo tiempo, es necesario garantizar que los criterios de evaluación de las medidas de PMP por parte de las autoridades competentes sean claros, permitiendo también la diferenciación entre operadores a pequeña y gran escala. El marco también debería facilitar la colaboración entre OP, por ejemplo, mediante la posibilidad de financiación de proyectos conjuntos, minimizando la duplicación y los costes.

2. Igualdad de condiciones en el apoyo financiero a las OP

Mediante la gestión compartida prevista para el apoyo a las OP en el marco del FEMPA, los Estados miembros gestionan los fondos en función de sus programas operativos nacionales, lo que les permite establecer criterios de elegibilidad específicos.

En opinión del MAC y del CCSUR, entre los Estados miembros de la UE existen diferencias significativas en el apoyo financiero prestado a las OP y en los criterios de elegibilidad, lo que puede afectar la equidad y la eficacia de la OCM. Los mecanismos de financiación varían no solo entre Estados miembros, sino también dentro de cada país, por ejemplo, en España, en función de las autoridades regionales y los organismos de gestión. Al mismo tiempo, estas diferencias también son relevantes para reflejar las distintas prioridades nacionales.

Como ejemplo de las diferencias en la implementación, en Dinamarca se pueden realizar múltiples modificaciones a los PMP, mientras que en España solo se permite una cada año. Como ejemplo de las diferencias en las actividades que pueden optar a financiación, España permite la financiación de personal dedicado exclusivamente al desarrollo e implementación de los PMP, mientras que Francia no. Los porcentajes de financiación también varían entre los Estados miembros.

3. Impacto de los retrasos en la adopción del FEMP/FEMPAF en los PMP

En opinión del MAC y del CCSUR, los retrasos en la adopción de los programas de financiación pueden afectar significativamente la capacidad de las OP, en particular de aquellas con capacidad financiera limitada (p. ej., nuevas OP o número reducido de miembros), para ejecutar las actividades previstas, ya que se necesita certidumbre. En la práctica, no se produjo un impacto significativo durante el período de transición del FEMP al FEMPA, ya que no se interrumpió el acceso a la financiación. La aplicación de la regla N+2 o N+3 (que permite utilizar la financiación del período anterior a la espera de nuevas asignaciones) contribuyó a mitigar los efectos de los retrasos.

4. Colaboración con las autoridades competentes

Los PMP proporcionan una herramienta estructurada que fortalece la comunicación, incluso mediante el diálogo regular, entre las OP y las autoridades, garantizando así una mejor comprensión de las necesidades del sector. Al mismo tiempo, la dotación de personal y los recursos administrativos de cada Estado miembro determinan la eficacia de los PMP para fomentar la colaboración. Dado que existen otros factores que inciden en la sostenibilidad económica del sector, también es importante mantener el diálogo más allá del marco de los PMP.

5. Adaptación a las realidades actuales y futuras

En opinión del MAC y del CCSUR, los PMP constituyen una herramienta útil para abordar las necesidades inmediatas del sector, garantizando el cumplimiento de las normas de la UE y los objetivos de sostenibilidad. Ante desafíos imprevistos, los PMP ofrecen cierta flexibilidad para una respuesta reactiva. Por ejemplo, los PMP resultaron útiles para abordar las crisis causadas por la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. El desarrollo de PMP plurianuales podría facilitar estrategias prospectivas para afrontar eficazmente los desafíos actuales y futuros, por ejemplo, en materia de cambio climático, relevo generacional y economía azul.

IV - Recomendaciones

El MAC y el CCSUR consideran que, en el contexto del marco jurídico de las Organizaciones de Productores en el marco de la Organización Común de Mercados de productos de la pesca y la acuicultura, la Comisión Europea y los Estados miembros deberían:

- a) Sensibilizar a los productores pesqueros y acuícolas, en particular a los pequeños operadores, acerca de las ventajas de establecer o participar en OP, por ejemplo, mediante reuniones bilaterales, sesiones de capacitación, intercambios con otras organizaciones interprofesionales y el suministro de ejemplos y buenas prácticas;
- b) Aumentar el atractivo de las OP, por ejemplo, mediante una reducción de la carga administrativa, una financiación más rápida y la concesión de pagos anticipados;
- c) Elaborar una guía a nivel de la UE con ejemplos sobre buena gobernanza y funcionamiento interno de las OP, incluida la toma de decisiones democrática;
- d) Mejorar el marco jurídico para la creación y el funcionamiento de asociaciones transnacionales (ATOP), abordando en particular las duplicaciones en la gestión, las diferencias en los procedimientos administrativos y la falta de coordinación, y permitir

que las AOP presenten sus planes de gestión de proyectos a varios Estados miembros, proporcionando al mismo tiempo una mediación a nivel de la UE;

- e) Mejorar el papel de los OIP, desarrollar un marco jurídico más amplio para su creación y funcionamiento, ofrecer un tratamiento igualitario en comparación con las OP, permitir el acceso a apoyo financiero a través de PMP o un mecanismo específico y actualizar las listas existentes de OIP reconocidos;
- f) Facilitar la creación y el funcionamiento de las ATOP, incluso mediante un marco reglamentario más claro a nivel de la UE, acceso a financiación directa de la UE, procedimientos administrativos simplificados y reducción de la duplicación de tareas entre los Estados miembros;
- g) Mantener las excepciones existentes a la aplicación de las normas de competencia, garantizando al mismo tiempo una aplicación equilibrada de la exclusión, evitando posibles distorsiones del mercado o comportamientos anticompetitivos;
- h) Garantizar criterios de evaluación claros y transparentes para las medidas PMP a nivel nacional;
- i) Mejorar la igualdad de condiciones en el apoyo financiero a las OP en toda la UE, incluso mediante la provisión de intensidades de financiación similares, el establecimiento de una asignación financiera mínima por OP reconocida, el desarrollo de directrices claras sobre acciones elegibles, un estrecho seguimiento por parte de los servicios de la Comisión de las implementaciones nacionales y el establecimiento de una base de datos con datos comparativos de financiación;
- j) Para evitar posibles impactos negativos debido a retrasos en la adopción de mecanismos de financiamiento, garantizar la continuidad del financiamiento, incluso mediante el acceso a fondos del período anterior, la provisión de pagos anticipados, en particular para los operadores de pequeña escala, y el uso de fondos alternativos para cubrir brechas;

- k) A través de los PMP, mantener una colaboración proactiva entre las autoridades públicas y los operadores, asegurando la alineación de los objetivos de sostenibilidad ambiental, social y económica, al tiempo que se revisa el marco jurídico para incluir la obligación legal de que las autoridades nacionales proporcionen financiación a las OP a través de los PMP;
- l) Para garantizar la adaptabilidad a las realidades actuales y futuras, permitir la adopción de PMP con un marco proactivo plurianual, y al mismo tiempo brindar flexibilidad en las actualizaciones de los PMP debido a circunstancias imprevistas.
- m) Promover la igualdad de las condiciones de competencia en la UE mediante una interpretación y aplicación similares de las normas, incluida la financiación, por las autoridades nacionales de los distintos Estados miembros;
- n) Tener en cuenta los trabajos iniciados por el CC Sur sobre la definición de «pesca artesanal».

Anexo – Listado de Abreviaturas (en español):

- OCM (Organización Común de Mercados)
- PPC (Política Pesquera Común)
- OP o OPP (Organizaciones de Productores u Organización Productores Pesqueros)
- PMP (Plan Producción y Comercialización o Planes de Marketing y Producción)
- OTP o OPT (Organización Transnacional de Productores)
- OIP (Organización Interprofesional Pesquera)
- AOP (Asociación de Organizaciones de Productores) “nacional”
- ATOP (Asociación Transnacional de Organizaciones de Productores)