

Gran Via de les Corts Catalanes, 639
08010 Barcelona
Tel. 93 552 81 60
Fax 93 552 82 88
<http://acco.gencat.cat>
autoritat.competencia@gencat.cat

PARLAMENT DE CATALUNYA REGISTRE GENERAL	
00214 26.02.15 107441	
NÚM DE FULL	NÚM D'ENTRADA

Sra. Bibiana Domingo i Barbena
Secretària general
Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural
Gran Via de les Corts Catalanes, 612-614
08007- Barcelona

Referència núm.: Informe de Regulació 18/2014
AC/IM/SG

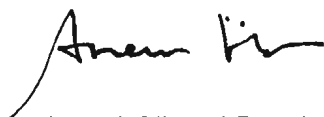
Benvolguda Secretària general,

Adjunto l'Informe de Regulació de l'Avantprojecte de Llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya, previst per l'article 8.1.b de la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009), emès en data 26 de juny de 2014 en resposta a la vostra sol·licitud.

També t'informo que, d'acord amb l'article 14 de la Llei 1/2009 ja esmentada, aquest Informe es publicarà al web de l'Autoritat Catalana de la Competència abans que hagin transcorregut 45 dies des de la seva tramesa al Govern.

Rep una cordial salutació,

Barcelona, 26 de juny de 2014



Arseni Gibert i Bosch
President

REGISTRE DE SORTIDA

Núm. 02568 / 310 / 2014

Data 26/06/2014 Hora 15:53

Generalitat de Catalunya
Departament d'Agricultura,
Ramaderia, Pesca, Alimentació i
Medi Natural (Serveis Centrals)

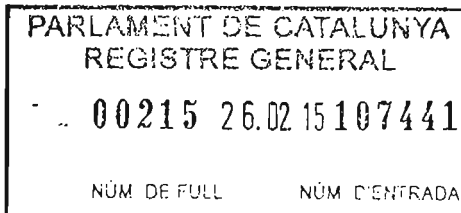
Número: 0005E/11650/2014
Data: 27/6/2014 12:21:57

Registre d'entrada

1962
Entrada Assessoria Jurídica
Data: 27-6-14

PASSIA 0/AJ, 26

DATA 27/6/14
El Secretari
General



INFORME DE REGULACIÓ

Núm. Informe:	IR 18/2014
<u>Norma:</u>	Avantprojecte de llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya
<u>Sol·licitat per:</u>	Secretaria General del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural
<u>Data Informe:</u>	26 de juny de 2014

1. ANTECEDENTS

El present document constitueix l'Informe de Regulació de l'Avantprojecte de llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya (en endavant, l'Avantprojecte) emès per l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO), en data 25 de juny de 2014, en base a les competències atribuïdes per la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, Llei 1/2009).

L'Informe té per objecte analitzar si l'Avantprojecte introdueix restriccions a la competència i, si aquest és el cas, avaluar si les mateixes s'adeqüen als principis de necessitat i proporcionalitat, i a la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.

Es tracta d'un Informe *ex-ante*, emès amb anterioritat a l'aprovació per part del Govern del projecte de llei, que ha estat sol·licitat per la Secretaria General del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, mitjançant un escrit registrat d'entrada a l'ACCO, amb núm. 0256E/189/2014, en data 10 de juny de 2014.

L'Informe s'ha emès en base a l'anàlisi de la versió de l'Avantprojecte de 5 de juny de 2014.

2. FONAMENTS DE DRET

La Constitució Espanyola (en endavant, CE) configura un model econòmic en el qual es reconeix la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, atribuint als poders públics la funció de garantir i protegir el seu exercici (art. 38 CE).

El fonament econòmic radica en què la competència és un element essencial que contribueix positivament a assolir un desenvolupament econòmic i social òptim. Efectivament, en els sectors de lliure mercat, la competència efectiva garanteix l'assignació eficient dels recursos, fomenta la productivitat dels agents econòmics i incentiva la innovació. El resultat és una millora del benestar del conjunt de la societat, doncs l'eficiència productiva es trasllada al consumidor en forma de preus inferiors i d'una major varietat i qualitat dels béns o serveis oferts.

Per aquest motiu s'ha d'evitar que sigui el propi poder públic el que, a través de les seves actuacions normatives o administratives, introdueixi restriccions injustificades a les condicions de competència que perjudiquin la llibertat d'empresa i redueixin el benestar del consumidor. És a dir, el que es pretén és que s'assoleixin eficaçment els objectius sectorials que persegueix la norma, però minimitzant els efectes negatius sobre la competència.

La Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (en endavant, LDC), defineix el contingut material del dret de la competència i té en compte el sistema plural d'organismes de la competència derivat del marc competencial de la CE. En l'àmbit català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, del 19 de juliol (en endavant, EAC) estableix, en l'article 154, les competències de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la promoció i defensa de la competència. El desenvolupament d'aquest precepte es troba en la Llei 1/2009 esmentada.

L'article 2.4 de la Llei 1/2009 estableix les funcions de l'ACCO. Aquestes es poden classificar en 2 grans àmbits: defensa de la competència i promoció de la competència. Les activitats de foment i promoció de la competència tenen com a objectiu promoure un entorn competitiu per al desenvolupament de les activitats econòmiques. Entre elles, figura la funció d'emissió d'Informe de Regulació que consisteix en informar (*ex-ante* o *ex post*) sobre l'adequació de la regulació sectorial als principis de la lliure competència. Les observacions que suggerirà la Direcció General de l'ACCO en aquest àmbit persegueixen contribuir a millorar la qualitat de la regulació des del punt de vista de la competència.

El present informe de regulació de l'ACCO s'emeta a l'empara de les competències de l'ACCO establertes a l'article 2.1, 2.4 i 8.1.b) de la mateixa Llei 1/2009¹.

3. AVANTPROJECTE DE LLEI SOBRE LES ORGANITZACIONS INTERPROFESSIONALS AGROALIMENTÀRIES DE CATALUNYA

3.1. Marc normatiu

L'article 116.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC) estableix que correspon a la Generalitat de Catalunya, *"respectant el que estableix l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.13 i 16 de la Constitució, la competència en matèria d'agricultura i ramaderia. Aquesta competència inclou en tot cas:*

- La regulació i el desenvolupament de l'agricultura, la ramaderia i el sector agroalimentari.*
- La regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, i també la lluita contra els fraus en l'àmbit de la producció i la comercialització agroalimentàries.*
- La regulació de la participació de les organitzacions agràries i ramaderes i de les cambres agràries en organismes públics.*
- La sanitat vegetal i animal, en els casos en què no tinguin efectes sobre la salut humana i la protecció dels animals.*

¹ Concretament, l'apartat primer de l'article 8.1.b) estableix que correspon al/la director/a general de l'ACCO informar, durant la tramitació, sobre els projectes de llei, els decrets o les ordres que, per llur contingut econòmic, puguin incidir, a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, en les condicions de competència en el mercat, inclosos els obstacles i les càrregues administratives innecessàries. Aquests informes han d'ésser evacuats en el termini de quinze dies hàbils.

- e. *Les llavors i els planters, especialment tot allò que estigui relacionat amb els organismes genèticament modificats.*
- f. *La regulació dels processos de producció, de les explotacions, de les estructures agràries i de llur règim jurídic.*
- g. *El desenvolupament integral i la protecció del món rural.*
- h. *La recerca, el desenvolupament, la transferència tecnològica, la innovació de les explotacions i les empreses agràries i alimentàries i la formació en aquestes matèries.*
- i. *Les fires i els certàmens agrícoles, forestals i ramaders."*

En base a aquesta competència, i respectant allò que estableixi l'Estat en el marc de les seves competències reconegudes en l'art. 149.1 apartat 13 i apartat 16 de la CE, el Govern de la Generalitat es proposa regular, per primera vegada, les organitzacions interprofessionals agroalimentàries (en endavant, OIA) a l'àmbit de Catalunya. Una OIA és una organització de caràcter privat, que agrupa les entitats representatives que integren la cadena agroalimentària, per a un sector, producte o grups de productes, concret, i que té per objecte resoldre els problemes que sorgeixen en l'esmentada cadena i millorar-ne l'eficàcia global.

Les organitzacions interprofessionals agroalimentàries troben el seu origen en la normativa adoptada en el marc de la Política Agrària Comuna de la Unió Europea, la qual les preveu en l'àmbit de les Organitzacions Comunes de Mercats. Actualment, és el Reglament (CE) 1234/2007 del Consell, de 22 d'octubre de 2007 el que regula l'organització comuna de mercats agrícoles i recull disposicions específiques per a determinats productes agrícoles, el qual estableix normes directament aplicables a les OIA que entrin dins els seu àmbit d'aplicació.

A l'Estat espanyol, la Llei 38/1994, de 30 de desembre, reguladora de les OIA -modificada en diverses ocasions, la darrera de les quals per la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per millorar el funcionament de la cadena alimentària- i la normativa de desenvolupament d'aquesta constitueixen el cos normatiu estatal regulador de les OIA. Ara bé, aquesta normativa és aplicable a les OIA d'àmbit estatal o superior a l'àmbit d'una Comunitat Autònoma. En el marc d'aquesta normativa d'àmbit estatal s'han constituït diverses OIA, entre d'altres, i sense cap ànim d'exhaustivitat, es pot fer esment a INTERCITRUS – Interprofesional Citrícola Española-; ASICI –Asociación Interprofesional del Cerdo Ibérico-; INCERHPAN –Organización interprofesional Agroalimentaria de cereales Panificables y Derivados- i INLAC –Organización Inteprofesional Láctea².

Les OIA també han estat regulades per algunes Comunitats Autònomes, en l'àmbit territorial respectiu. Aquest és el cas d'Andalusia, mitjançant la Llei 1/2005, de 4 de març, per la qual es regula el règim de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries en l'àmbit de la Comunitat Autònoma d'Andalusia; Astúries, a través del Decret 1/1996, pel qual es regula el règim de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries en l'àmbit del Principat d'Astúries; i Castella-La Manxa, mitjançant el Decret 24/2006, de 7 de març de 2006, regulador de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries.

² Per a més detall sobre les OIA d'àmbit estatal o supra-autonòmic existents seguiu el següent enllaç: <http://www.magrama.gob.es/es/alimentacion/temas/interprofesionales-y-contratos-agroalimentarios-tipo-organizaciones-interprofesionales-agroalimentarias/>.

3.2. Contingut de l'Avantprojecte de Llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya

L'Avantprojecte de Llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya conté 13 articles.

Segons l'article 1 de l'Avantprojecte, aquest té per objecte regular, d'una banda, el reconeixement i les finalitats de les OIA de Catalunya i, de l'altra, l'aprovació dels acords d'extensió de normes que s'adoptin en l'àmbit d'aquestes organitzacions.

Així mateix, pel que fa el seu àmbit d'aplicació, s'hi inclou la producció, la transformació, la comercialització i la distribució dels productes agroalimentaris dels sectors agrícola, ramader i forestal. Ara bé, quan es tracti de productes emparats per denominacions i indicacions geogràfiques protegides i altres mencions de qualitat, l'Avantprojecte només els seria d'aplicació en aquells aspectes no inclosos en les respectives normatives específiques.

L'article 2 estableix què són les OIA als efectes d'aquesta futura Llei. Així mateix, l'article 3 estableix les finalitats d'aquest tipus d'organitzacions, les quals es poden constituir per a l'assoliment d'una o diverses de les finalitats indicades. Entre aquestes finalitats destaca: potenciar el coneixement, la transparència i l'eficiència dels mercats, i l'adaptació de l'oferta a la demanda i a les necessitats dels consumidors (a); vetllar per la millora de la qualitat dels productes i els seus productes (c); millorar la comercialització dels productes, tant en el mercat interior com pel que fa la seva internacionalització (e); o promoure l'elaboració de contractes-tipus de productes agroalimentaris compatibles amb la normativa vigent (f).

L'article 4 estableix el procediment i requisits per al reconeixement com a tals de les OIA. En aquest sentit, l'Avantprojecte estableix que les entitats que sol·licitin el seu reconeixement davant el departament competent en matèria agroalimentària han d'acreditar que representen, com a mínim, el 51% de les activitats econòmiques del producte o del sector vinculades a la producció i, com a mínim, també d'alguna de les fases següents de la cadena de subministrament, és a dir, transformació o comercialització.

Pel que fa el nombre d'organitzacions, l'article 5 disposa que només podrà ser objecte de reconeixement una única organització interprofessional agroalimentària per sector o producte. Tot i així, es preveuen excepcions quan es tracti de productes agraris i alimentaris amb dret a utilitzar alguna de les indicacions geogràfiques o altres mencions de qualitat.

L'Avantprojecte també crea el Registre de les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya (article 6).

Els articles 7 i 8 regulen els acords adoptats en el si de les OIA i l'extensió d'aquests acords o normes al conjunt de productors i operadors del producte del seu àmbit d'actuació, respectivament. Pel que fa l'extensió de normes, s'estableix que s'aprovarà mitjançant ordre del /de la conseller/a competent en matèria agroalimentària i que podrà ser sol·licitada, en les condicions que s'estableixin reglamentàriament, quan els acords tinguin *"almenys el recolzament del 50% dels integrants de cada una de les diferents branques professionals implicades, i que han de representar, a la vegada, com a mínim les 2/3 parts de les produccions afectades"*.

Relacionat amb l'extensió de norma, l'article 9 es refereix a l'aportació econòmica que correspon als operadors que no es trobin integrats en les OIA, la qual serà aprovada pel departament competent en matèria agroalimentària i haurà de respectar, en tot cas, la

proporcionalitat respecte dels costos de les accions i la no discriminació en relació amb els membres de les esmentades organitzacions.

L'article 10 regula el procediment per a la retirada o revocació del reconeixement com a OIA, en els supòsits d'incompliment de les condicions previstes a l'article 4.

L'Avantprojecte de llei també preveu un règim sancionador aplicable a les OIA. En concret, l'article 11 estableix les infraccions a la norma, i l'article 12 les sancions que corresponen.

Finalment, l'article 13 reconeix el dret de les organitzacions regulades per l'Avantprojecte a associar-se amb altres OIA o entitats de naturalesa similar.

4. AVALUACIÓ DE L'IMPACTE COMPETITIU DE LA NORMA

4.1 Metodologia

L'anàlisi de competència que s'exposa a continuació s'ha realitzat sobre la base dels principis bàsics internacionalment acceptats per a establir una regulació eficient i afavoridora de la competència:

- (1) Principi de necessitat i proporcionalitat (justificació de la restricció)³
- (2) Principi de mínima distorsió (justificació dels instruments utilitzats)⁴
- (3) Principi d'eficàcia⁵
- (4) Principi de transparència⁶
- (5) Principi de predictibilitat⁷

L'ACCO ha assumit aquests principis com a orientadors de la seva actuació en l'elaboració d'Informes de regulació i els ha incorporat en la seva Metodologia per Avaluar l'Impacte Competitiu de les normes (AIC)⁸.

³ El principi de necessitat implica que tota norma que introdueixi restriccions a la competència ha de venir precedida d'una definició dels seus objectius i d'una clara justificació de la introducció de les restriccions (existència d'una relació de causalitat entre la restricció a la competència i la consecució de l'objectiu).

El principi de proporcionalitat pretén evitar que els instruments en què es materialitza la restricció suposin només una millora relativa o marginal en termes de benestar social però que, al mateix temps, generin un greu dany en aquest degut a les importants restriccions a l'activitat econòmica que imposen.

⁴ El principi de mínima distorsió implica que, entre els instruments possibles per a assolir un objectiu determinat, s'ha d'escollir aquell que suposi la mínima afectació negativa a la competència.

⁵ El principi d'eficàcia suposa la capacitat de la norma d'assolir els objectius o efectes que es desitja.

⁶ El principi de transparència implica l'existència de transparència i claredat en el marc normatiu, en el procés d'elaboració de les normes i en la seva execució.

⁷ El principi de predictibilitat comporta oferir als operadors un marc estable i sòlid, sense incerteses, que els proporcionï seguretat jurídica.

⁸ Es tracta de la Metodologia d'Avaluació de l'Impacte Competitiu de les normes que l'ACCO aplica, principalment en l'elaboració dels Informes de Regulació, sens perjudici que també la pugui aplicar en els informes que realitzi sobre l'actuació de les administracions públiques. La Metodologia es pot consultar a la pàgina Web de l'ACCO (<http://acco.gencat.cat/avaluacio-regulacio/index.html>).

La metodologia per a l'avaluació de l'impacte competitiu consta, bàsicament, de tres etapes:

- (i) Identificar les principals restriccions a la competència que conté la norma.
- (ii) Analitzar si les restriccions a la competència introduïdes estan justificades per a la consecució dels objectius que persegueix la norma, segons els principis de necessitat i proporcionalitat, i la resta de principis d'una bona regulació des del punt de vista de la competència.
- (iii) En cas que les restriccions estiguin justificades, comprovar, aplicant el principi de mínima distorsió, que no existeixen alternatives menys restrictives de la competència que permetin assolir l'objectiu desitjat.

Un cop acreditada l'existència d'una restricció a la competència en el punt (i), caldrà distingir si es tracta de restriccions prohibides⁹ o bé avaluables. En cas de tractar-se de restriccions avaluables, es procedirà a dur a terme les fases (ii) i (iii). La no superació de les etapes (ii) i/o (iii) comportarà la recomanació, per part de l'ACCO, de no establir o bé de suprimir aquella restricció.

L'objectiu final és, doncs, evitar la introducció de restriccions innecessàries o desproporcionades en el funcionament dels mercats, obtenint una regulació més eficient des del punt de vista de la competència, sense renunciar a les finalitats públiques perseguides per la norma.

Ara bé, en el cas concret que ens ocupa, ateses les característiques de l'Avantprojecte objecte d'aquest Informe de Regulació -que estableix un marc molt general amb continguts flexibles que permeten un desenvolupament normatiu posterior, ja sigui mitjançant (i) possibles desenvolupaments reglamentaris o (ii) els acords de les pròpies OIA que es puguin arribar a constituir a l'empara d'aquesta norma, l'anàlisi seguida és necessàriament més conceptual i genèrica.

4.2. Anàlisi de l'Avantprojecte de llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya des de l'òptica de la competència

4.2.1 Consideracions generals sobre l'Avantprojecte

Com s'ha dit, l'Avantprojecte objecte d'aquest Informe de Regulació proporciona a les OIA un marc normatiu flexible i generalista que permeti un desenvolupament posterior, en el qual cada sector que així ho desitgi pugui definir el seu propi model de funcionament en la respectiva organització interprofessional, adaptant-se a les peculiaritats de cada sector.

L'Avantprojecte atorga a les OIA catalanes plena autonomia i competència per prendre els seus acords, sense cap tipus de limitació respecte dels acords adoptats per tercers o altres entitats, excepte si elles mateixes acordessin vincular-se voluntàriament a acords d'altres organitzacions o entitats de naturalesa i objectius similars. Addicionalment, es preveu que les OIA en l'àmbit de Catalunya (àmbit d'actuació i seu social a Catalunya), puguin acordar i

⁹ Per exemple, poden ser restriccions prohibides aquelles contràries a normes de rang superior o a les prescripcions de normes comunitàries. Així mateix, cal recordar que les restriccions a la competència que s'introdueixin a les normes hauran de disposar d'una cobertura suficient en una norma amb rang de llei, de conformitat amb l'article 53.1 de la CE, en relació amb l'article 38 de la CE.

obtenir extensions de normes adequades a les condicions i necessitats particulars del sector corresponent i que contribueixin directament al seu desenvolupament.

En definitiva, els principals aspectes establerts en aquesta norma són la regulació del reconeixement, les finalitats, els acords i les extensions de normes de les OIA que tinguin un àmbit d'actuació no superior al de Catalunya. Per tant, les mesures establertes en l'Avantprojecte tindran òbviament una incidència en el sector agroalimentari català.

Des de la perspectiva de la política de competència, esmentar que la pròpia Exposició de Motius de l'Avantprojecte fa esment, com a principi general, a la necessitat de respectar les normes reguladores de la competència. Posteriorment, en l'articulat es concreta aquest principi general a través de (i) l'article 7.1 quan estableix que les OIA s'han d'ajustar, "en els seus acords i en el seu funcionament", a les normes i principis de la normativa vigent en matèria de la competència i aquesta mateixa previsió es recull en (ii) l'article 8.7 referent a la figura de les "Extensions de norma".

L'ACCO valora molt positivament aquesta previsió normativa, ja que les OIA, amb una certa trajectòria tant a l'àmbit comunitari com estatal, encara que es configurin com a organismes de coordinació i cooperació dels diferents sectors del sistema agroalimentari, no se situen al marge del dret de la competència. En efecte, tot i les especificitats de la normativa europea i estatal en matèria d'agricultura, les OIA poden ser considerades com operadors econòmics que, sota determinades circumstàncies, poden vulnerar les normes de competència recollides tant en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (en endavant, TFUE) com, a nivell estatal, en la LCD.

Tot i que, com no potser de cap altra manera, les previsions de la LDC i del TFUE operen *ope legis* –és a dir, despleguen plena eficàcia jurídica sense necessitat de ser recollides en la normativa sectorial específica; vist el contingut flexible i generalista que volgudament presenta l'Avantprojecte objecte d'anàlisi, es consideren molt oportunes les referències que el mateix conté relatives a la necessitat que les OIA respectin les normes de defensa de la competència pel que fa a la seva constitució, funcionament, contingut dels seus acords i posteriors possibles extensions de norma.

Adicionalment, i refermant l'opinió anterior sobre l'oportunitat d'aquestes previsions normatives, no es pot desconèixer que les OIA ja han estat considerades en alguna ocasió com a subjectes infractors de les normes en matèria de competència. En aquest sentit, convé recordar, a títol d'exemple i novament sense cap ànim d'exhaustivitat, els expedients sancionadors per infracció de la LDC contra l'*Organización Interprofesional del Huevo y sus Productos* (INPROVO) i l'*Organización Interprofesional de Avicultura de Carne de Pollo del Reino de España* (PROPOLLO). En concret, aquestes OIA han estat sancionades per l'extinta *Comisión Nacional de la Competencia*¹⁰ (en endavant, CNC), actual *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (en endavant, CNMC) per pràctiques restrictives en matèria de preus (recomanacions col·lectives). Addicionalment, indicar que l'Audiència Nacional ha declarat el caràcter limitador de les bondats de la competència de les actuacions de les OIA esmentades i, per tant, ha confirmat el seu caràcter contrari a la LDC¹¹.

¹⁰ Resolucions de la CNC de 28 de setembre de 2009 en el marc de l'expedient núm. S/0055/08 – INPROVO i de 29 de setembre de 2009 en el marc de l'expedient núm. S/0044/08 – PROPOLLO. Ambdues resolucions són públiques i consultables al web de la CNMC (www.cnmc.es).

¹¹ Sentències de l'Audiència Nacional de 13 d'octubre de 2011 i 10 d'octubre de 2010, respectivament.

4.2.2 Anàlisi d'aspectes concrets de les principals mesures establertes en l'Avantprojecte

A continuació s'analitzen aspectes concrets de les principals mesures establertes en l'Avantprojecte que són susceptibles de presentar afectacions a les condicions de competència en el mercat. En concret, es tracta de:

- (i) la finalitat de les OIA de “[p]otenciar el coneixement, la transparència i l'eficiència dels mercats, i l'adaptació de l'oferta a la demanda i a les necessitats dels consumidors” de l'article 3.a);
- (ii) la finalitat de les OIA de “[p]romoure l'elaboració de contractes-tipus de productes agroalimentaris compatibles amb la normativa vigent” de l'article 3.f); i
- (iii) “[l]'aprovació dels acords d'extensió de normes que s'adoptin en el seu àmbit, dintre del marc de les relacions interprofessionals agroalimentàries [...]” dels articles 1.b) i 8.

A continuació s'analitzen, una a una, aquestes mesures des de l'òptica de la competència.

a) Transparència i adaptació de l'oferta a la demanda

La finalitat de potenciar el coneixement, la transparència i l'eficiència dels mercats, i l'adaptació de l'oferta a la demanda i a les necessitats dels consumidors, establerta a l'apartat a) de l'article 3 de l'Avantprojecte, pot gaudir de justificació des del punt de vista dels mercats del sector agroalimentari i de les entitats que formen part de les OIA. No obstant això, aquesta finalitat pot implicar riscos per la competència en els mercats del sector agroalimentari.

En particular, la previsió “d'adaptació de l'oferta a la demanda” pot generar confusió sobre les actuacions que es poden veure emparades per aquesta previsió normativa; sense cap ànim d'exhaustivitat, es pot pensar en situacions clarament restrictives de la competència i difícilment justificables que es tradueixin, en darrer extrem, en compartimentacions del mercat, limitacions de la producció, acords de preus, etc.

El posicionament de les autoritats de competència sobre la possibilitat d'alterar l'oferta de productes agroalimentaris amb la finalitat d'adequar-la a la demanda no és nou. Sobre aquesta qüestió es va pronunciar la CNC a l'informe IPN 66/11 - *Projecte d'ordre ministerial que aprova l'extensió de norma per a la retirada d'oli d'oliva* i va ser clara al respecte¹².

En aquest supòsit, la CNC va analitzar en termes de competència l'Acord de la Interprofessional de l'Oli d'Oliva sobre el qual es va sol·licitar una extensió de norma que perseguia la millora de la qualitat comercial de l'oli d'oliva mitjançant la retirada de l'oli d'inferior qualitat (*lampante*) durant les campanyes 2011-2012, 2012-2013 i 2013-2014, i que afectaria tots els productors i operadors d'Espanya.

Així segons els propis termes de la CNC “*Se trata por lo tanto de un mecanismo de regulación de mercados, en el que la retirada de producción, en este caso aceite de oliva lampante, es una restricción a la competencia que tiene como efecto, e incluso como*

¹² Per accedir al document íntegre seguiu l'enllaç següent:

<http://www.cncompetencia.es/Inicio/ResultadosdeBusqueda/tabid/37/Default.aspx?xsq=IPN+98%2F13&xsp=90>

verdadero objeto aumentar artificialmente el precio de mercado del aceite producido. El resultado de una restricción a la producción de un producto altamente homogéneo, es que, caeteris paribus, a menor cantidad puesta en el mercado, mayor es el precio del producto." Aquesta mateixa conclusió pot ser compartida per bona part dels productes agroalimentaris.

Adicionalment, s'ha de tenir present que, en pretendre que l'Acord assolís la categoria d'Extensió de Norma mitjançant l'aprovació d'una Ordre Ministerial, la retirada hagués sigut obligatòria per a tots els trulls. És a dir, si l'Acord hagués accedit a la categoria d'Extensió de Norma hagués deixat de ser una decisió de les organitzacions productores i de les transformadores i comercialitzadores (que presumiblement podrien haver traslladat l'increment de preus aigües a baix) integrants de la OIA, per convertir-se en una obligació estesa a les produccions no representades en aquesta OIA, amb la qual cosa s'hagués multiplicat el seu efecte sobre el mercat en afectar el 100% de les produccions.

La conclusió del *Consejo* de la CNC sobre aquesta extensió de norma va ser que:

1. Introduïa una severa restricció a la competència en obligar a l'emmagatzemament del 10% de la producció d'oli d'oliva; encara que l'oli retirat fos de la categoria *lampante* (d'inferior qualitat) tal retirada hagués tingut un efecte segur en preus en perjudici, en última instància, dels consumidors finals.
2. Tal restricció a la competència no es trobava justificada en la seva necessitat (tota vegada que no existia un nexe causal entre l'objectiu esgrimit, la millora de la qualitat de l'oli, i l'instrument utilitzat, l'emmagatzemament d'una part considerable de la producció d'oli *lampante*) ni tampoc -acceptant la relació de causalitat esmentada- en la seva proporcionalitat, atès que el perjudici sobre la competència hagués sigut considerablement superior que qualsevol efecte beneficiós que hagués pogut suposar en relació amb la qualitat de l'oli produït.

En conseqüència, el *Consejo* de la CNC va proposar que l'Extensió de Norma en qüestió no s'havia d'incorporar a l'ordenament jurídic mitjançant l'aprovació de l'esmentada Ordre Ministerial.

En termes semblants es va manifestar la *Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía* (en endavant, ADCA) a l'*Informe sobre el Acuerdo de extensión de normas adoptado por la organización interprofesional agroalimentaria "Hortyfruta" (I 06/08)* del seu *Consejo*¹³. En aquest cas, l'acord d'extensió de norma de l'OIA "Hortyfruta" establia que se "*comercializarán única y exclusivamente productos para consumo en fresco de las categorías Extra y Primera. Este Acuerdo se adopta con el fin de preservar la mejor imagen posible de los productos hortofrutícolas del ámbito funcional y territorial de Hortyfruta [...]*."

El *Consejo* de la ADCA va considerar que l'acord suposava una restricció de les normes generals de competència pels següents motius:

- "*La norma introduce limitaciones en el libre acceso de las empresas al mercado al incrementar de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas.*"

¹³ Per accedir al document íntegre seguiu l'enllaç següent:

a http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/I_06-08.pdf

- La norma restringe la competencia entre las empresas que operan en el mercado al limitar la oferta de las diferentes empresas e imponer normas de calidad a los productos que pueden resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares y así generar ventajas para algunas empresas con respecto a otras.
- Y la norma reduce los incentivos para competir entre las empresas al permitir un régimen de autorregulación de la producción."

A més, el Consejo de la ADCA va informar que l'acord "tiene un carácter restrictivo de la competencia" ja que "limitaría la producción y afectaría al comercio de productos agrarios". També va afirmar que:

"El Acuerdo no detalla como las restricciones que se pretenden imponer a la comercialización de determinados productos agrarios contribuyen a los objetivos de la política agrícola común, por los siguientes motivos:

- *No conlleva una mejora técnica de la calidad de los productos que se comercializan, sino una limitación a la comercialización de productos básicos que están autorizados y se pueden comercializar y que, en todo caso, podrían seguir siendo importados de terceros países.*
- *Las restricciones de las calidades que se pueden poner en el mercado no deberían ser justificadas sobre la base de la revalorización de los productos o como arma defensiva frente a la creciente competencia por la importación de terceros países.*
- [...]"

Així mateix, el Consejo de la ADCA va considerar que "estas restricciones a la comercialización de productos agrarios se producirían en un mercado que está en las primeras fases de la cadena de valor alimentaria, con importantes repercusiones en otros sectores, al tener numerosas interacciones económicas y sobre el consumidor final. Todo ello en forma de precios más elevados y menos tipología de productos para elegir."

En resum, tot i que una millora del coneixement de les preferències dels consumidors per part dels productors i transformadors a partir de la informació que poden proveir els distribuïdors i comercialitzadors dels productes agroalimentaris pot resultar positiu en termes de millora de l'eficiència dels mercats, no es pot alterar la dinàmica i el funcionament concurrencial dels mercats de tal forma que es limiti l'oferta amb l'efecte d'incrementar els preus artificialment o amb qualsevol altra finalitat que resulti contrària a la LDC, com per exemple un repartiment del mercat, etc. Addicionalment, no es pot menystenir el possible impacte en les condicions de competència en el mercat en aquells supòsits en què la mesura es generalitzi a través de la figura de l'extensió de normes.

Ateses les consideracions anteriors es **recomana la modificació de la redacció actual de la finalitat de les OIA prevista en l'apartat a) de l'article 3 de l'Avantprojecte; en particular, la referència a "l'adaptació de l'oferta a la demanda"**. Aquesta proposta de modificació es fonamenta en els riscos per a la competència esmentats anteriorment, de manera que s'evitin potencials situacions restrictives sobre la competència efectiva en els diferents mercats del sector agroalimentari a Catalunya.

b) Contractes-tipus

La promoció de l'elaboració de contractes-tipus de productes agroalimentaris -finalitat de l'apartat f) de l'article 3 de l'Avantprojecte- pot tenir efectes positius sobre l'eficiència dels mercats en permetre, principalment, reduir les diferències en la capacitat negociadora de les diferents baules de la cadena agroalimentària així com la incertesa de les transaccions comercials. Tanmateix, resulten també coneguts els efectes nocius per a la competència que suposa l'homogeneïtzació de variables que han de restar en l'autonomia de les parts, essent el cas més paradigmàtic, el factor preu.

Més enllà d'aquestes situacions clarament restrictives de la competència, l'ACCO considera que cal prendre en consideració els riscos per la competència derivats de la possibilitat de fixar índexs de referència en els contractes-tipus per actualitzar els preus.

En aquest sentit, existeixen diferències pel que fa als efectes sobre la competència efectiva en els mercats del sector agroalimentari en funció de si es permet fixar índexs de referència per actualitzar els preus sense precisar quin indicador o fórmula en particular s'han d'utilitzar, o si el que es permet és que el contracte-tipus identifiqui quin és l'indicador o fórmula de referència. La primera alternativa implicaria merament la previsió que els operadors que estableixin una relació contractual subjecte al contracte-tipus han d'actualitzar l'element preu periòdicament al llarg de tota la relació contractual. La segona comportaria explicitar els indicadors concrets, la qual cosa pot resultar restrictiu de la competència sota determinades condicions.

De fet, l'establiment d'índexs de referència pot produir efectes anàlegs a la fixació de preus des del punt de vista de la competència. En particular, els índexs de referència que, per exemple, no estiguin elaborats d'acord amb paràmetres objectius o siguin resultat de procediments d'elaboració poc transparents, poden ser fàcilment manipulables pels operadors, per la qual cosa no resulten admissibles des del punt de vista de la competència. Aquest també és el cas dels índexs que continguin bases de preus que realment amaguin la fixació de preus mínims, la qual cosa equival a una fixació directa de preus.

Adicionalment, es poden donar problemes en relació amb la possibilitat d'extensió de normes que contempla l'article 8 de l'Avantprojecte, que permet que els acords adoptats per les OIA, prèvia aprovació pel departament competent en matèria agroalimentària, siguin vinculants per al conjunt de productors i operadors del producte del seu àmbit d'actuació.

Es podria donar que l'extensió de norma als contractes tipus permetés estendre l'obligatorietat d'aquests contractes-tipus a tots els operadors d'un sector determinat, amb independència que es trobin representats o no en l'OIA corresponent. Si aquest fos el cas, podria implicar que l'indicador o indicadors de preus que es tinguessin en compte en el contracte-tipus homologat seria aplicable a tots els contractes signats entre les diferents baules de la cadena d'un producte determinat.

Cal tenir en compte que, fins i tot quan l'elaboració dels indicadors d'actualització no resulti intrínsecament restrictiva de la competència, l'extensió de l'ús d'aquests índexs sí que podria perjudicar-la, en la mesura en què tot el sector afectat es veuria obligat a actualitzar els preus de la mateixa manera. Mitjançant l'actualització paral·lela dels preus es relaxen significativament les tensions competitives entre operadors del mateix nivell en la cadena agroalimentària ja que, per a tot el període de vigència del contracte (en realitat, per temps indefinit, a causa que els contractes es poden prorrogar), s'elimina un important element de maniobra en la negociació de les condicions comercials entre productors i venedors.

Per aquests motius, la CNC va afirmar a l'informe *IPN 47/10 Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria*, que davant la possibilitat que en els contractes-típus es tinguin en compte indicadors de preus o costos, ha de quedar molt clar que **el contracte típus no pot precisar l'indicador o indicadors concrets a utilitzar tret que ho permeti la normativa sectorial comunitària**¹⁴.

En definitiva, com a salvaguarda en aquesta llei o bé com a consideració per a un posterior desenvolupament reglamentari, tot i que els contractes-típus es troben regulats per la normativa estatal (Llei 2/2000, de 7 de gener, reguladora dels contractes típus de productes agroalimentaris i Reial decret 686/2000, de 12 de maig, pel qual s'aprova el Reglament d'aquesta llei), es podria tenir present que si s'utilitzen indicadors de preus o costos en els contractes-típus aquests indicadors han de ser objectius, transparents, verificables i no manipulables i han de ser les parts les que decideixin lliurement si tenen en compte els esmentats indicadors. D'aquesta forma, com afirma la CNC en el seu informe *IPN 84/12. Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, s'elimina la possibilitat que el contracte-típus estableixi en concret quins indicadors haurien d'utilitzar-se i s'eliminen les potencials implicacions per a la competència que es derivarien del fet que l'obligació d'utilitzar el contracte-típus s'estengui a tot un sector mitjançant una extensió de norma de l'OIA corresponent¹⁵.

Ateses les consideracions anteriors, la finalitat prevista en l'apartat f) de l'article 3 de l'Avantprojecte, és a dir, promoure l'elaboració de contractes-típus no pot ser considerada *per se* com a problemàtica en termes de competència, ans al contrari, com ja s'ha assenyalat, pot ajudar a reduir les diferències en la capacitat negociadora de les diferents baules de la cadena agroalimentària. Tanmateix, **no es pot desconèixer que caldrà ser especialment respectuós amb les normes de competència en la concreció dels aspectes a regular en els esmentats contractes-típus, de manera que no es produeixi una uniformització injustificada de factors o variables que han de restar necessàriament en la lliure autonomia de les parts**.

c) Extensió de norma

Més enllà de les consideracions realitzades a les dues subseccions anteriors sobre l'extensió de norma, en relació amb l'adaptació de l'oferta a la demanda i la utilització de contractes-típus, cal valorar les següents qüestions de l'article 8 de l'Avantprojecte.

En primer lloc, amb la redacció actual de l'article 8.4 de l'Avantprojecte no resulta evident si la representació de 2/3 fa referència a què l'OIA que sol·licita l'extensió de norma ha de representar com a mínim 2/3 de les produccions afectades o bé si el 50%, com a mínim, dels integrants de cada una de les diferents branques professionals implicades en l'acord del qual se sol·licita l'extensió de norma han de representar, al mateix temps, 2/3 de les produccions afectades.

Més enllà de la clarificació anterior, en la mesura que l'extensió de norma implica ampliar la subjecció d'acords de l'OIA (que de per si vinculen als seus membres) al conjunt de productors i operadors del seu àmbit d'actuació, incloent, per tant, aquells que no formen

¹⁴ Per accedir al document íntegre seguiu l'enllaç següent:

www.cncompetencia.es/Inicio/GestionDocumental/tabid/76/Default.aspx?EntryId=45975&Command=Core_Download&Method=attachment

¹⁵ Per accedir al document íntegre seguiu l'enllaç següent:

<http://www.cncompetencia.es/Inicio/ResultadosdeBusqueda/tabid/37/Default.aspx?xsq=IPN+98%2F13§ion=Inicio%2FNoticias>

part de l'OIA, resultaria convenient especificar clarament en el redactat de l'article 8.4 de l'Avantprojecte que perquè se sol·liciti l'extensió de norma, l'OIA hagi de representar com a mínim el 75% de les produccions afectades.

En aquest sentit, la CNC va manifestar, en el ja esmentat *IPN 84/12. Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, que resultava molt positiu que es reforçés el requisit que determinava que perquè se sol·licités l'extensió de norma l'OIA havia de representar com a mínim al 75% de les produccions afectades, davant de la regla anterior de 2/3.

Finalment, també es valora positivament l'establiment d'un termini màxim pel que fa a la durada dels acords pels quals es sol·licita l'extensió de normes. No obstant això, és possible que el termini actual de 5 anys o campanyes sigui excessiu per a determinats productes. Així doncs, tenint en compte que l'acord resultarà vinculant pel conjunt de productors i operadors del producte del qual es tracti a l'àmbit d'actuació de l'OIA, es podria plantejar la reducció d'aquest termini màxim.

En resum, resultaria convenient una nova redacció de l'article 8.4 de l'Avantprojecte de tal forma que establís clarament que **perquè se sol·liciti una extensió de normes l'OIA que la demana ha de representar, com a mínim, el 75% de les produccions afectades.**

Finalment, es valora de forma molt positiva l'al·lusió que realitza l'apartat 7 de l'article 8 de l'Avantprojecte segons la qual el contingut de l'article esmentat s'entén sens perjudici del que disposa la normativa vigent de defensa de la competència. Addicionalment, en aquest sentit, l'ACCO s'ofereix al departament competent en matèria agroalimentària a valorar en termes de competència els acords de les OIA dels quals se sol·liciti l'extensió de norma de conformitat amb l'esmentat article 8 de l'Avantprojecte que puguin presentar afectacions especialment importants a les condicions de competència en els mercats del sector agroalimentari a Catalunya.

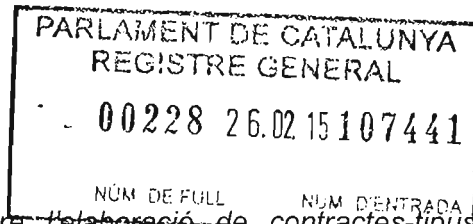
5. CONCLUSIONS

L'Avantprojecte té per objecte regular el reconeixement i les finalitats de les OIA de Catalunya així com l'aprovació dels acords d'extensió de normes que s'adoptin en l'àmbit d'aquestes organitzacions.

Pel que fa el seu àmbit d'aplicació, inclou la producció, la transformació, la comercialització i la distribució dels productes agroalimentaris dels sectors agrícola, ramader i forestal. Això no obstant, quan es tracti de productes emparats per denominacions i indicacions geogràfiques protegides i altres mencions de qualitat, l'Avantprojecte només els seria d'aplicació en aquells aspectes no inclosos en les respectives normatives específiques.

Entre les mesures que estableix l'Avantprojecte, s'han considerat susceptibles de tenir algun impacte en els mercats del sector agroalimentari les següents:

- (i) la finalitat de "[p]otenciar el coneixement, la transparència i l'eficiència dels mercats, i l'adaptació de l'oferta a la demanda i a les necessitats dels consumidors" de l'article 3.a);



- (ii) la finalitat de “[p]romoure ~~l’elaboració de contractes-tipus~~ de productes agroalimentaris compatibles amb la normativa vigent” de l’article 3.f); i
- (iii) “[l]’aprovació dels acords d’extensió de normes que s’adoptin en el seu àmbit, dintre del marc de les relacions interprofessionals agroalimentàries [...]” dels articles 1.b) i 8.

En termes generals, l’ACCO realitza una valoració positiva, des del punt de vista de la competència, de l’Avantprojecte de llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya i, en particular, es valora de forma molt positiva que s’estableixi que les OIA s’han d’ajustar, en els seus acords i en el seu funcionament, a les normes i principis de la normativa vigent en matèria de la competència. En aquest sentit, cal remarcar que la configuració de les OIA com a organismes de coordinació i cooperació dels diferents sectors del sistema agroalimentari no les situa al marge del dret de la competència.

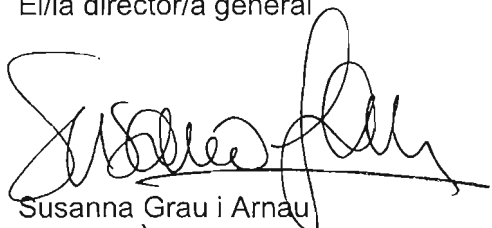
Pel que fa a l’anàlisi concret de les mesures establertes, que s’ha exposat en l’apartat 4.2. d’aquest Informe, l’ACCO destaca els següents elements:

- Quant a la potenciació de la transparència i de l’adaptació de l’oferta a la demanda, cal destacar que tot i que una millora del coneixement de les preferències dels consumidors per part dels productors i transformadors a partir de la informació que poden proveir els distribuïdors i comercialitzadors dels productes agroalimentaris pot resultar positiu en termes de millora de l’eficiència dels mercats, no es pot alterar la dinàmica i el funcionament concurrencial dels mercats de tal forma que es limiti l’oferta amb el resultat d’incrementar els preus artificialment o amb qualsevol altra finalitat que resulti contrària a la LDC, especialment en aquells casos en què la mesura es generalitzi a través de la figura de l’extensió de normes.
- En relació amb la utilització de contractes-tipus, caldrà ser especialment respectuós amb les normes de competència en la concreció dels aspectes a regular en els esmentats contractes-tipus, de manera que no es produeixi una uniformització injustificada de factors o variables que han de restar necessàriament en la lliure autonomia de les parts. Per exemple, s’ha de tenir present que si s’utilitzen indicadors de preus o costos aquests indicadors han de ser objectius, transparents, verificables i no manipulables i han de ser les parts les que decideixin lliurement si els tenen en compte. D’aquesta forma, s’elimina la possibilitat que el contracte-tipus estableixi en concret que indicadors haurien d’utilitzar-se i s’eliminen les potencials implicacions per a la competència que es derivarien del fet que l’obligació d’utilitzar el contracte-tipus mitjançant una extensió de norma s’estengui a tot un sector.
- Pel que fa a l’extensió de normes, en la mesura en què implica ampliar la subjecció d’acords de l’OIA al conjunt de productors i operadors del producte del qual es tracti, seria recomanable que perquè se sol·liciti l’extensió de norma l’OIA hagi de representar com a mínim el 75% de les produccions afectades.

Finalment, l'ACCO vol mostrar la seva predisposició a realitzar una avaluació ex-ante de les sol·licituds d'extensió de normes per part les OIA en aquells casos en què el departament competent en matèria agroalimentària consideri que aquestes poden presentar afectacions a les condicions de competència en els mercats del sector agroalimentari a Catalunya. De la mateixa forma, l'ACCO s'ofereix a avaluar ex-ante, des del punt de vista de la competència, el possible desenvolupament reglamentari de la llei sobre les Organitzacions Interprofessionals Agroalimentàries de Catalunya.

Barcelona, 26 de juny de 2014

El/la director/a general



Susanna Grau i Arnau
Cap de l'Àrea d'Instrucció d'Expedients

(P. S., segons Resolució del conseller d'Economia i Coneixement, de 15 d'abril de 2014)