



**I 06/08 - INFORME SOBRE EL ACUERDO DE EXTENSIÓN DE NORMAS ADOPTADO POR LA ORGANIZACIÓN INTERPROFESIONAL AGROALIMENTARIA “HORTYFRUTA”**

Consejo:

D. Gaspar Llanes Díaz-Salazar. Presidente.  
D<sup>a</sup> Ana Isabel Moreno Muela. Vocal Primera.  
D. Juan Luis Millán Pereira. Vocal Segundo.

En Sevilla, a 23 de diciembre de 2008.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, con la composición expresada y siendo ponente Don Gaspar Llanes Díaz-Salazar, ha emitido el siguiente informe a instancia de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Pesca, relativo a la propuesta de Extensión de Normas de un Acuerdo de la Organización Interprofesional Agroalimentaria Andaluza de Frutas y Hortalizas “Hortyfruta”, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 j) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

**I. ANTECEDENTES.**

Mediante escrito, con fecha 22 de septiembre de 2008, del Director General de Industrias y Calidad Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Pesca (en adelante, CAP), se solicita a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) la emisión de un informe sobre el Acuerdo de Extensión de Normas de la Organización Interprofesional Agroalimentaria Andaluza de Frutas y Hortalizas (en adelante, OIA “Hortyfruta”).

Según se desprende de la información remitida, el Acuerdo para Extensión de Norma, adoptado por la OIA “Hortyfruta”, se solicita al titular de la CAP mediante escrito presentado por el Presidente de la misma, con registro de entrada en la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca, de fecha 4 de febrero de 2008.

Asimismo, con fecha 6 de octubre de 2008, la Directora Gerente de la ADCA, solicitó información complementaria sobre las actuaciones administrativas desarrolladas en el procedimiento legalmente establecido para la extensión de normas para la que se solicitó informe. Con fecha 11 de noviembre de 2008, en respuesta al requerimiento anteriormente señalado, se recibe información adicional sobre el procedimiento de elaboración de la orden.



## II. EL ACUERDO DE EXTENSIÓN DE NORMAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERPROFESIONAL AGROALIMENTARIA ANDALUZA DE FRUTAS Y HORTALIZAS.

El Acuerdo para Extensión de Norma adoptado por OIA “Hortyfruta” tiene por objeto el “Establecimiento de normas de calidad, así como la adopción del procedimiento para el control y seguimiento del cumplimiento de dicho acuerdo”. Resulta de interés indicar que las organizaciones interprofesionales agrarias actúan en el desarrollo de sus actividades adoptando acuerdos obligatorios para sus miembros, pero disponen además de un mecanismo denominado extensión de norma, mediante el cual esos acuerdos de las organizaciones interprofesionales agrarias pueden hacerse obligatorios a todos los productores y operadores del sector o producto en cuestión. Para ello el titular de la Consejería competente en la materia puede aprobar dichos acuerdos mediante Orden, después de un procedimiento que, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se encuentra previsto en la Ley 1/2005, de 4 de marzo de 2005, reguladora del régimen de las organizaciones interprofesionales agrarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como en el Reglamento que la desarrolla (Decreto 5/2007, de 9 de enero).

El documento facilitado por la CAP, con fecha 11 de noviembre de 2008, del Acuerdo para Extensión de Norma suscrito por la OIA “Hortyfruta” (en adelante, el Acuerdo), establece que se *“comercializarán única y exclusivamente productos<sup>1</sup> 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. No obstante, para evitar situaciones de desabastecimiento en los mercados e indeseables subidas de los precios al consumidor, Hortyfruta, establecerá las excepciones pertinentes previo seguimiento constante y exhaustivo de la oferta y la demanda”*. Puede observarse que el Acuerdo que regula las calidades que se pueden poner en el mercado tiene por efecto eliminar una categoría de productos cubiertos por el mismo, en concreto, la segunda categoría, del mercado del consumo fresco y del mercado de la industria. Según los términos del Acuerdo, los productos correspondientes a la segunda categoría deben ser bien destruidos o bien destinados a distribución gratuita salvo que se autorice su comercialización para industria en las condiciones que se establezcan o se permita su comercialización para el consumo fresco en caso de que las circunstancias de la producción así lo aconsejen. Los principales rasgos del funcionamiento del Acuerdo son los siguientes:

- Afectará a todos los operadores que vayan a participar en la comercialización de productos agrarios en Andalucía. Por comercialización no se entiende la venta en “MERCAS” ni al consumidor final sino la primera venta que se lleva a cabo entre el productor y el comercializador transformador en alhóndigas o lonjas.
- Se aplicará a todos los productos que hayan sido objeto de “primera” comercialización en Andalucía, con independencia del lugar de su venta final al consumidor (bien en Andalucía, resto del territorio nacional o en el extranjero).

---

<sup>1</sup> El Acuerdo se aplica a los siguientes productos: tomate, pimiento, berenjena, calabacín, judía, pepino, sandía, melón, col china, lechuga y uva de mesa.



- Para valorar la repercusión del Acuerdo desde la perspectiva económica, cabe destacar que según el Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras de la CAP, la producción andaluza de frutas y hortalizas, correspondientes al año 2005, alcanzó un valor de 4.652 millones de euros de la cual se exportaban al extranjero más del 52% y suponían más del 44% de la producción total agraria andaluza.

### III. ANALISIS DE COMPETENCIA DEL ACUERDO.

Conforme a la Resolución de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, dicho Acuerdo es restrictivo de las normas generales de competencia, por los siguientes motivos:

- 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.
- 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.

En la memoria para extensión de norma se recogen los objetivos que se pretenden conseguir con las restricciones del Acuerdo. Se justifican dichas restricciones por su contribución a los objetivos de la política agrícola común, establecidos en el artículo 33 del Tratado de la Unión Europea. En este sentido, debe indicarse que en el caso de productos agrícolas las normas de competencia previstas en los artículos 81 y siguientes del Tratado CE no se aplican con total automatismo, sino que deben conciliarse con dichos objetivos. Concretamente, el artículo 36 del Tratado CE establece que las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 37, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 33.

La reglamentación comunitaria reguladora de esta materia se recoge en el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados mercados agrícolas (en adelante, el "*Reglamento único para las OCM*"), cuya última modificación relevante para el caso que nos ocupa es el Reglamento (CE) nº 361/2008, del Consejo, de 14 de abril de 2008. En el citado Reglamento se



establecen una serie de normas específicas de aplicación de las normas de competencia a los acuerdos interprofesionales llevados a cabo en el seno de las organizaciones interprofesionales agrarias y sobre la extensión de normas en el sector de las frutas y hortalizas por parte de los poderes públicos. En este sentido, establece la posibilidad de que una organización interprofesional solicite a un Estado miembro que determinados acuerdos, decisiones o prácticas concertadas adoptadas en el marco de dicha organización se hagan obligatorios por un periodo limitado para los operadores que, operando en dicha región, no sean miembros de la misma. En lo relativo a los acuerdos interprofesionales en el sector de frutas y hortalizas, se establece en el artículo 176 bis que del citado reglamento que “*el artículo 81, apartado 1 del Tratado no será aplicable a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de organizaciones interprofesionales reconocidas que tengan por objeto llevar a cabo las actividades mencionadas en el artículo 123 apartado 3, letra c)*”. En todo caso, la extensión no puede realizarse si la misma da lugar a un acuerdo prohibido. Los acuerdos que se enumeran a continuación se consideran incompatibles con la normativa comunitaria (artículo 176 bis del Reglamento único para las OCM):

- *Acuerdos que puedan entrañar cualquier forma de compartimentación de los mercados dentro de la Comunidad.*
- *Acuerdos que puedan perjudicar el buen funcionamiento de la organización de mercados.*
- *Acuerdos que puedan originar falseamientos de la competencia que no sean indispensables para alcanzar los objetivos de la Política Agrícola Común a través de la actividad de la organización interprofesional.*
- *Acuerdos que supongan la fijación de precios, sin perjuicio de las actividades llevadas a cabo por las organizaciones interprofesionales para la aplicación de las normativas comunitarias específicas.*
- *Acuerdos que puedan dar lugar a discriminaciones o eliminar la competencia con respecto a una parte considerable de los productos en cuestión.*

Las mencionadas excepciones previstas por el Reglamento único para las OCM se aplican a aquellos acuerdos que entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 81 del Tratado CE. Para ello se exige, de acuerdo con el tenor del propio artículo 81, que los acuerdos y prácticas “puedan afectar al comercio entre los Estados miembros”. En este caso la autoridad competente para evaluar este Acuerdo, conforme a lo previsto en el artículo 3 del Reglamento 1/2003, relativo a la aplicación de las normas de competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado CE, es la Comisión Europea.

La CAP ha sido informada de las consideraciones expuestas en los apartados anteriores y ha reiterado la petición de informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, para verificar el carácter restrictivo o no del Acuerdo.

Por todo lo expuesto y en virtud de lo establecido en el artículo 3 apartado j) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia, se procede a informar lo siguiente:



PRIMERO.- Se considera que el Acuerdo de Extensión de Normas de la OIA “Hortyfruta” afecta al comercio entre Estados miembros de la UE.

SEGUNDO.- No obstante lo anterior, a los efectos oportunos, conforme a las normas de defensa de la competencia, el Consejo informa que tiene un carácter restrictivo de la competencia. El Acuerdo de Extensión de Norma de la OIA “Hortyfruta” limitaría la producción y afectaría al comercio de productos agrarios.

El Consejo considera que los motivos por los cuáles dichas restricciones son necesarias no están suficientemente justificados, ni tampoco los aspectos beneficiosos para los ciudadanos derivados de la aplicación de dicha extensión de norma, conforme a lo establecido en la Resolución, de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía. 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.
- No se detallan las medidas que se establecerán para garantizar que no se producirán posibles “situaciones de desabastecimiento en los mercados o indeseables subidas de precios al consumidor”.
- No especifica como estas medidas podrían beneficiar los intereses de los consumidores.

El Consejo considera 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. Asimismo, dichas repercusiones sobre los consumidores se podrían concentrar, con particular intensidad, sobre las economías domésticas con menores ingresos.

En este sentido, hay que tener presente el aumento registrado en los últimos dos años en los precios de los alimentos que ha supuesto una subida de estos precios superior al IPC general, especialmente de frutas y verduras, lo que ha afectado especialmente a los hogares con ingresos modestos.

Por último, en un contexto de ralentización económica es importante eliminar las rigideces que impiden el buen funcionamiento del mercado, garantizar que las



disminuciones de precios de los productos básicos se transmitan inmediatamente al consumidor y asegurar el abastecimiento del mercado de productos básicos. Para ello, es necesario garantizar que la producción agrícola responda adecuadamente a las señales del mercado y fomentar una política de libre comercio.

A tal efecto, la Comunicación de la Comisión sobre “Los precios de los productos alimenticios en Europa” (COM (2008) 821 final) dice que dentro del Plan Europeo de Recuperación Económica presentado por la Comisión el 26 de noviembre de 2008, que pone de relieve la necesidad de estimular la demanda rápidamente y restablecer la confianza de consumidores y empresas es *“esencial detectar y resolver los problemas presentes en el funcionamiento de la cadena alimentaria en materia de reglamentación y competencia”*. Asimismo establece que *“las autoridades de competencia deben garantizar que el actual proceso de consolidación no empeore las condiciones de competencia en las fases anteriores y posteriores del proceso de producción a nivel local en detrimento de consumidores y empresas”*.