



INFORME N 1/2017, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS PRIORITARIAS DE ANDALUCÍA (EAPA)

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 26 de enero de 2017, con la composición expresada y siendo ponente D^a. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 24 de noviembre de 2016, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA), un oficio remitido por la Dirección General de Industrias y Cadena Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, solicitando el informe preceptivo regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al proyecto de Decreto por el que se regulan las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía (EAPA).

Junto al referido oficio se acompañaba, además del texto del proyecto de Decreto, el Anexo I establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, al objeto de realizar el análisis sobre la eventual incidencia del proyecto normativo en la competencia efectiva, en la unidad de mercado y en las actividades económicas.

2.- Con fecha de 10 de enero de 2017, tuvo entrada en este Consejo la propuesta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este



Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los proyectos normativos se detalla en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El proyecto de Decreto sometido a informe tiene por objeto:

- a) Establecer los requisitos que han de satisfacer las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía (en adelante, EAPA), en particular, los valores de producción comercializada por sectores productivos, de acuerdo con el código de Clasificación Nacional de Actividades Económicas (en adelante, CNAE).
- b) Regular el procedimiento para el reconocimiento de las EAPA.
- c) Crear el Registro de Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía y regular su funcionamiento.
- d) Establecer los principios rectores de los criterios de prioridad para las EAPA y las entidades asociativas prioritarias de ámbito supraautonómico (en adelante, EAP supraautonómicas), para las entidades que las integran y para las personas productoras individuales, ya sean físicas o jurídicas, que forman parte de las mismas.

El texto del proyecto consta de 12 artículos, distribuidos en cuatro Capítulos, y dos Disposiciones finales.

Su contenido es el siguiente:

CAPÍTULO I. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Ámbito.

CAPÍTULO II. Reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía.

Artículo 3. Requisitos para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía.

¹ Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



Artículo 4. Ámbito del reconocimiento.

Artículo 5. Solicitud de reconocimiento como EAPA.

Artículo 6. Subsanación.

Artículo 7. Resolución de reconocimiento.

Artículo 8. Obligaciones de las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía.

CAPÍTULO III. Registro de Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía.

Artículo 9. Creación y funcionamiento.

Artículo 10. Contenido del Registro de Entidades Asociativas de Andalucía.

Artículo 11. Modificación y baja en el Registro de Entidades Asociativas de Andalucía.

CAPÍTULO IV. Criterios de prioridad.

Artículo 12. Criterios de prioridad.

Disposición final primera. Facultad de modificación.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Además, incluye los Anexos siguientes:

- ANEXO I. Valor producción comercializada mínima requerida para el reconocimiento.
- ANEXO II. Valor producción comercializada mínima requerida para el reconocimiento cuando este sea debido al crecimiento acumulado de ventas Art. 3.2.b)
- ANEXO III. Modelo de solicitud de reconocimiento e inscripción en el Registro de Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía.
- ANEXO IV. Modelo declaración compromiso.
- Certificado del Valor de la Producción Comercializada (VPC).

IV. MARCO NORMATIVO

IV.I. Normativa europea

La Comunicación de la Comisión Europea “*Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa*” alertaba, en el año 2009, de la existencia de desequilibrios considerables en el poder de negociación de las partes contratantes en el ámbito agroalimentario, desequilibrios que podrían conducir a que los operadores de menor tamaño



se viesen obligados a operar con un margen de beneficios excesivamente reducido².

La Comisión reconoció igualmente, en 2010, en la Comunicación sobre la reforma de la PAC en el Horizonte 2020, que *“las perspectivas a largo plazo de la agricultura no mejorarán si los agricultores no pueden invertir la tendencia constante de disminución de su parte del valor añadido generado por la cadena alimentaria”*³.

Asimismo, en 2014, la Comunicación de la Comisión *“Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas”*⁴, afirma: *“(…) a lo largo de las últimas décadas, circunstancias tales como la creciente concentración y la integración vertical de los participantes en el mercado de toda la UE han dado lugar a cambios estructurales en la cadena de suministro alimentario. Esta evolución ha contribuido a crear una situación en la que existen desequilibrios económicos en las relaciones comerciales entre los distintos agentes de la cadena e importantes diferencias en cuanto a su poder de negociación”*.

Dentro del debate generado sobre las posibles acciones para garantizar un mejor futuro al sector agroalimentario, se han sucedido las declaraciones de instituciones comunitarias que afirmaban la necesidad de emprender acciones para poner fin a los desequilibrios detectados en la cadena agroalimentaria, encontrándose dentro de ellas el fomento de la creación de cooperativas de productores de mayor dimensión. A este respecto se pueden destacar las *Recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Competitividad de la Industria Agroalimentaria* o la *Resolución del Parlamento Europeo de 7 de septiembre de 2010*.

Las Instituciones Europeas han reconocido en diversos documentos oficiales cómo las empresas de Economía Social contribuyen a generar valor añadido social y a resolver algunos de los desafíos y desequilibrios más importantes de la sociedad europea para consolidar su bienestar.

Cabe hacer mención al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *Cooperativas y desarrollo agroalimentario* (dictamen de iniciativa) (2012/C 299/09), que en sus Conclusiones y recomendaciones, señala que, en la búsqueda de un modelo económico más sostenible, el cooperativismo se erige como una alternativa competitiva y eficiente, que ofrece nuevas respuestas a los desequilibrios de la cadena de valor del sector agroalimentario y que, a su vez, promueve el empleo y fomenta las cadenas alimentarias locales, la seguridad alimentaria, la participación y la responsabilidad social.

La propia Comisión Europea, encargó un gran estudio sobre el cooperativismo en la UE, titulado *Apoyo a las Cooperativas Agrarias*⁵, publicado a principios de 2013, y cuyo

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *“Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa”* COM (2009) 591 final.

³ *“La PAC en el Horizonte 2020”*. COM (2010) 672 Final.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *“Hacer frente a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario entre empresas”* 15.7.2014. COM (2014) 472 final.

⁵ Estudio encargado por la Comisión Europea, desarrollado por un consorcio de universidades de toda la UE y coordinado por la Universidad de Wageningen (Países Bajos): *Support for Farmers' Cooperatives*.



objetivo era clarificar el papel de las cooperativas agrarias en todos sus Estados miembros, en qué benefician a los agricultores y, por último, qué medidas o políticas se deberían adoptar en beneficio de los productores.

IV.II. Normativa estatal

A nivel estatal, debe destacarse la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. Dicha ley se dictó al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución española, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, excepto la Disposición final tercera que se dicta al amparo de la regla 14ª que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre Hacienda general y Deuda del Estado.

Conforme a lo dispuesto en el Preámbulo de dicha Ley *“El fomento de la capacidad comercializadora y económica del sector productor, en particular mediante la integración de las cooperativas y demás formas jurídicas del asociacionismo agrario, permite alcanzar un modelo asociativo empresarial generador de valor, más rentable, competitivo y profesionalizado. El fortalecimiento de las estructuras asociativas facilita la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías en las estructuras agrarias, aumentando su productividad y eficiencia y, en definitiva, su capacidad de competir más eficazmente en los mercados internacionales”*.

La Ley 13/2013 contempla dos instrumentos básicos para contribuir a mejorar la estructuración de la oferta y la integración, mediante el redimensionamiento de las entidades asociativas: la Entidad Asociativa Prioritaria (EAP) y el Plan Estatal de Integración Asociativa.

Dicha norma define la nueva figura de la Entidad Asociativa Prioritaria, establece las condiciones para su reconocimiento, mediante el correspondiente procedimiento reglamentario, y crea en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, adscrito a la Dirección General de la Industria Alimentaria.

La Ley 13/2013 establece que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas, procederán a la revisión de las políticas de fomento asociativo y a la elaboración de un Plan Estatal de Integración Asociativa, con objeto de coordinar dichas políticas con los fines previstos en la referida ley, a fin de eliminar los obstáculos que causan debilidad al sector productor, e instaurar medidas legales y económicas que favorezcan la integración.

Este Plan Estatal de Integración Asociativa debía incluir las actuaciones y dotaciones para impulsar la aplicación de la ley, las actuaciones previstas por las Comunidades Autónomas,



y asimismo, un balance de los logros que se hayan ido alcanzando⁶.

En desarrollo de esta Ley se dictó el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

El objeto del Real Decreto es desarrollar lo dispuesto en la Ley 13/2013 y, en particular, determinar el montante económico de facturación por sectores productivos, de acuerdo con el código de la CNAE, que se requerirá para acceder a la condición de prioritaria, regular el procedimiento para el reconocimiento de Entidades Asociativas Prioritarias de carácter supra-autonómico, así como establecer la regulación del procedimiento para su inscripción en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias.

IV.III. Normativa autonómica

El artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural y, en el artículo 48.3.a) se le atribuye, entre otras, la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª, 13.ª, 16.ª, 20.ª y 23.ª de la Constitución, en materia de regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria.

La Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, junto con la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía, configuran el marco legislativo de referencia en relación con la calidad de los productos agroalimentarios y pesqueros andaluces.

También han de mencionarse la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, y el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Por su parte, las competencias en materia de fomento de las asociaciones y agrupaciones agroalimentarias, y el reconocimiento, control y seguimiento de las

⁶ En la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, de 16 de abril de 2015, se aprobó el Plan Estatal de Integración Asociativa 2015-2020. El plan se articula en torno a 4 ejes de actuación:

- Cambios en las estructuras de las cooperativas agroalimentarias.
- Mejora de la competitividad, - comercialización y adaptación al mercado – innovación - internacionalización.
- Mejora del conocimiento del cooperativismo agroalimentario español.
- Seguimiento y evaluación mediante indicadores.



actividades de las organizaciones de personas productoras (e igualmente, las competencias en materia de Sociedades Agrarias de Transformación y de órganos de gestión de las denominaciones de calidad), han sido atribuidas a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, de conformidad con lo establecido en el Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y desarrolladas por el Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

V. ANALISIS ECONÓMICO, DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

V.I. Consideraciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La imposición de cargas afecta al comportamiento de los agentes económicos, ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas, condicionando sus decisiones de inversión y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. De ahí, la importancia de incentivar la elaboración de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, que coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la ADCA aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Esta evaluación se efectúa con el fin de que el marco normativo contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Sobre esta base, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía analiza si los requisitos de acceso y las obligaciones que las normas imponen al ejercicio de las distintas actividades económicas, están restringiendo la libertad de comportamiento de los operadores y, constituyen realmente una garantía para que el sistema funcione y se asegure la protección de los intereses generales, o si, por el contrario, constituyen trabas u obstáculos innecesarios al libre acceso, ejercicio y la expansión de tales actividades.

El análisis permite determinar, en consecuencia, si los regímenes de intervención



administrativa proyectados están justificados y son idóneos, así como proporcionales, para alcanzar los objetivos perseguidos. Las conclusiones obtenidas son ordenadas en forma de recomendaciones para alentar a sus órganos proponentes a:

- Eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.
- Impulsar el proceso de simplificación de trámites administrativos, sirviéndose de las tecnologías de la información y de la coordinación entre las distintas Administraciones.
- Calibrar si sus proyectos normativos están justificados, los trámites son proporcionados y sus preceptos no imponen discriminación entre los operadores.
- El análisis de la buena regulación implica que el órgano proponente redacte normas simples y comprensibles, elimine aquellas que son innecesarias, y evite duplicidades o normas reiterativas.
- Mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

También interesa recordar que la reforma operada en la Ley 6/2007 por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, amplió el ámbito objetivo de las funciones consultivas de la ADCA.

El tradicional análisis sobre competencia de los proyectos normativos sometidos a informe, se ha visto complementado con la inclusión de un nuevo enfoque sobre la unidad de mercado, que permite detectar si la regulación introduce restricciones a las libertades de establecimiento y circulación de los operadores económicos. Tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los *“Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”*, dispone lo siguiente: *“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”*.

En lo que se refiere estrictamente a las iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley



39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

Este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía evaluará el proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados sobre estas líneas.

Los elementos que sustentan este análisis están contenidos en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

V.II. Consideraciones particulares sobre el proyecto normativo

El órgano proponente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural hace constar en el Anexo I cumplimentado, en primer lugar, que el proyecto normativo no regula un sector económico o mercado. Asimismo, deja sin cumplimentar el segundo apartado del Anexo I, relativo a si la norma incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado, o en las actividades económicas.

Sin embargo, cabe considerar que la propuesta normativa sí incide en la competencia efectiva, la unidad de mercado, o en las actividades económicas, afectando principalmente a los operadores económicos del mercado en cuestión.

En este sentido, en el artículo 2.1 del proyecto de Decreto se dispone que el mismo es de aplicación a las EPA que sean reconocidas de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto, a las entidades asociativas que las integran, en su caso, así como a las personas productoras individuales, ya sean físicas o jurídicas, que forman parte de las mismas.

Se hace necesario citar que en el Preámbulo de la norma se afirma:

“Las entidades asociativas agroalimentarias, en particular las cooperativas, son protagonistas del gran cambio experimentado en el sector agroalimentario andaluz, por su capacidad para actuar como motor de desarrollo económico y social, contribuyendo así a la vertebración del territorio y a la viabilidad y sostenibilidad de nuestras zonas rurales, al dar continuidad a la actividad agraria y fomentar el empleo rural.

En su constante función de fomento e impulso de la integración de entidades asociativas agroalimentarias, el Gobierno de Comunidad Autónoma de Andalucía elaboró la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas y el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas



Andaluzas.

Del análisis del tejido asociativo agroalimentario andaluz, se desprende que existe una dualidad en las entidades asociativas que lo componen, con la coexistencia de entidades de gran tamaño y demostrada capacidad para competir en los mercados tanto nacionales como internacionales con otras de reducida dimensión y valor de producción comercializada, que sufren dificultades para asegurar su pervivencia.

En este marco, se considera necesario reconocer la figura de Entidad Asociativa Prioritaria de Andalucía, como un instrumento complementario a la Entidad Asociativa Prioritaria supra-autonómica creada mediante la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario.

Esta norma se elabora como herramienta para facilitar la competitividad de las entidades asociativas agroalimentarias andaluzas, fundamentalmente mediante su redimensionamiento, estableciendo para ello los requisitos que han de satisfacer las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía, su proceso de reconocimiento y los criterios de prioridad de las que pueden gozar las mismas”.

De la lectura del preámbulo, puede entenderse, que el proyecto normativo nace con la vocación de potenciar la creación de entidades asociativas de mayor dimensión a partir de las categorías ya existentes, en la línea de otras medidas de fomento de la dimensión, existentes a nivel estatal y autonómico.

A priori, y partiendo de la estructura de la oferta existente en el sector de la producción agroalimentaria, esta iniciativa puede considerarse positiva desde la perspectiva de la eficiencia de la cadena, en el mismo sentido de lo ya manifestado por el Consejo de la extinta Comisión Nacional de Competencia (CNC), en su *Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario* (2010). En el mismo, la CNC consideró que el fomento de medidas de este tipo, por parte de los poderes públicos, puede contribuir a mejorar el funcionamiento de la cadena de valor, incrementando la escala de los operadores, y con ello, comportando no solamente mejoras de su poder negociador relativo, sino también determinadas eficiencias en la producción, distribución e incluso comercialización, que podían ser trasladables al consumidor final. Ello, no obstante, sin perjuicio de la aplicabilidad, en su caso, de la normativa sobre control de concentraciones económicas cuando tales operaciones incurriesen en los presupuestos establecidos legalmente, e, igualmente, sin perjuicio de la posibilidad de controlar la actividad de estos operadores en lo referente a prácticas restrictivas de la competencia, si sus conductas diesen lugar a los supuestos contemplados normativamente.

Asimismo, la CNC en su Informe IPN 82/12, de 7 de noviembre de 2012, relativo al *Anteproyecto de Ley de fomento de la integración cooperativa y asociativa*, destaca que la iniciativa se puede considerar positiva desde un punto de vista de la eficiencia de la cadena.



No obstante, dicho lo anterior, se hace necesario señalar una serie de consideraciones.

El proyecto de Decreto sometido a Informe tiene por objeto: a) establecer los requisitos que han de satisfacer las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía (EAPA), en particular, los valores de producción comercializada por sectores productivos, de acuerdo con el código de CNAE; b) regular el procedimiento para el reconocimiento de las EAPA; c) crear el Registro de EAPA y regular su funcionamiento; y d) establecer los principios rectores de los criterios de prioridad para las EAPA y las entidades asociativas prioritarias de ámbito supra-autonómico (EAP supra-autonómicas), para las entidades que las integran y para las personas productoras individuales, ya sean físicas o jurídicas, que forman parte de las mismas.

Asimismo, en el artículo 2.1 del borrador del proyecto normativo, ya citado anteriormente, se dispone el ámbito subjetivo de la norma.

En primer lugar, y con independencia de la amplia configuración del ámbito subjetivo de aplicación de las entidades que pueden optar a la condición de entidad asociativa prioritaria, de acuerdo con el texto normativo, en atención a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 (el mismo no se limita a las sociedades cooperativas en sentido estricto, sino que también engloba las cooperativas de segundo grado, los Grupos cooperativos, las sociedades agrarias de transformación, las organizaciones de productores reconocidas de acuerdo con la normativa comunitaria en el ámbito de la Política Agraria Común y las entidades civiles o mercantiles, siempre que más del 50 por ciento de su capital social pertenezca a sociedades cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación), debe tenerse presente que nos encontramos ante medidas que privilegian a unas estructuras productivas agroalimentarias (las entidades asociativas prioritarias) frente a otras: aquellas entidades que, pudiendo optar por esta integración, decidan no hacerlo, y también otras formas jurídicas que escapan al ámbito de aplicación de esta norma (por ejemplo, sociedades mercantiles cuyo capital mayoritario no está en manos de cooperativas). Existiendo, por tanto, una voluntad de condicionar con estas medidas la morfología de la futura estructura de la oferta, debe extremarse la exigencia de justificar adecuadamente la necesidad y la proporcionalidad de las medidas, para asegurar que la selectividad de las mismas no condiciona indebidamente la competencia en el mercado.

Al objeto de analizar la adecuación de la norma examinada en relación al objetivo de incrementar el tamaño y escala de estos operadores, y de que las entidades integradas tengan una escala suficiente y organicen su estructura productiva y funcionen en el mercado de manera consecuente con dicho tamaño (de ello, se pueden derivar eficiencias, trasladables a los costes y a los precios ofertados), se considera idóneo el que se favorezca la integración de entidades asociativas ya existentes, e igualmente, el establecimiento de la obligación de llevar a cabo la comercialización conjunta de la totalidad de la producción aportada por las entidades asociativas y por los productores



que las componen, así como el hecho de que esta circunstancia conste expresamente en los estatutos o disposiciones reguladoras correspondientes.

El proyecto de Decreto no establece las formas en las que puede efectuarse la integración de las entidades agroalimentarias para conseguir la dimensión necesaria, a fin de poder obtener el reconocimiento del carácter asociativo prioritario, a diferencia de lo que sucede en la Ley 13/2013, donde sí se menciona con frecuencia la fusión y la integración efectiva como los procesos o vías de integración o asociación de las distintas formas societarias. A juicio de este Consejo, y pese a que la norma se limita a concretar los requisitos para el reconocimiento de las EAPA, al no contar en nuestro ámbito autonómico con una norma equivalente a la Ley 13/2013, sería oportuno que se hiciera referencia a dichos procesos, en congruencia con el objetivo de redimensionamiento estructural perseguido, y al objeto de una mayor seguridad de los destinatarios.

Asimismo, y aunque se valora positivamente que en el apartado segundo del artículo 2 del proyecto normativo se recoja expresamente que *“Las medidas que se arbitren para alcanzar los fines de este Decreto se ejercerán de conformidad con el Derecho de la Unión que resulte de aplicación, en particular, a la normativa de ayudas públicas, y con las normas y principios recogidos en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*, cabe realizar una serie de observaciones desde el punto de vista del impacto sobre la competencia, sobre todo respecto de la que constituye la medida fundamental prevista en el proyecto normativo en relación con los beneficios que disfrutarían las entidades asociativas prioritarias, las entidades asociativas que las integran y los productores agrarios que forman parte de las mismas.

En el artículo 12⁷ del proyecto de Decreto se prevé el reconocimiento de un genérico derecho de preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas a favor de EAPA y las EAP supra-autonómicas, las entidades que formen parte de las EAPA y EAP supraautonómicas y tengan domicilio social en la Comunidad Autónoma de Andalucía, las personas productoras individuales radicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía que formen parte de las EAPA y EAP supraautonómicas. Este derecho de preferencia se concretará a medida que se vayan convocando las distintas ayudas.

⁷ Se reproduce íntegramente el contenido del mencionado precepto del proyecto de Decreto:

“Artículo 12. Criterios de prioridad.

1. De acuerdo con la normativa específica contenida en las bases reguladoras de cada convocatoria, en la concesión de subvenciones y ayudas se podrá priorizar a:

a) Las EAPA y las EAP supraautonómicas.

b) Las entidades que formen parte de las EAPA y EAP supraautonómicas y tengan domicilio social en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

c) Las personas productoras individuales radicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía que formen parte de las EAPA y EAP supraautonómicas.

2. La citada preferencia no podrá tener carácter absoluto. Asimismo, deberá quedar garantizado en dichas bases, que no existirá discriminación en el acceso a las ayudas y subvenciones destinadas a las entidades y productores, con independencia de cuál sea la organización, entidad o asociación a través de la cual sean tramitadas o gestionadas”.



A este respecto, cabe traer a colación la consideración efectuada en su día por el Consejo de la CNC, en su Informe IPN 82/12, ya citado:

“El derecho de preferencia que se asigna a los operadores mencionados supone necesariamente una discriminación entre los potenciales beneficiarios en atención a si tienen el carácter de entidades asociativas prioritarias, las entidades asociativas que las integran y los productores agrarios que forman parte de las mismas y el resto de operadores, discriminación que resulta además de alcance inconcreto y de carácter indefinido en el tiempo.

El impacto de esta preferencia, en semejantes términos de concreción e indefinición, puede resultar excesivo, no solo porque se otorga a tres niveles distintos de operadores (entidades asociativas prioritarias, entidades que la integran y productores individuales que forman estas últimas entidades), que pueden solapar dicha preferencia en su acceso a determinadas medidas de las consignadas, sino porque puede impedir, indefinidamente, que terceros operadores, normalmente competidores, accedan a las ayudas, en particular cuando éstas tengan carácter limitativo en atención a los recursos a ellas destinados”.

Considerando que se trata de medidas que atribuyen una situación preferencial en el ámbito de las ayudas, y en un sentido plenamente coincidente con lo expuesto por la autoridad nacional de competencia en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de fomento de la integración cooperativa y asociativa, este Consejo considera que el órgano proponente de la norma ahora analizada, debiera tener presente las siguientes observaciones, a fin de evitar que tal preferencia no resulte desproporcionada, e impida o limite excesivamente el acceso a tales ayudas por parte de operadores sin la consideración de entidades asociativas prioritarias y sus miembros:

- El elemento temporal en relación con las ayudas resulta muy relevante, debiendo evitar establecer ventajas de ámbito temporal indefinido para su funcionamiento operativo.
- Limitar posibles solapamientos de la preferencia, por los mismos conceptos, entre las entidades asociativas preferentes y, simultáneamente, sus entidades miembros y/o los productores individuales que conforman estas últimas.

Hay que recordar que en las vigentes *Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020* (2014/C 204/01), se dispone que las ayudas se deberán limitar a las agrupaciones y organizaciones de productores que se ajusten a la definición de pymes. Y que, a fin de garantizar la proporcionalidad de las ayudas, el importe de la ayuda por beneficiario ha de limitarse al mínimo necesario para alcanzar el objetivo común perseguido, contemplando



una serie de reglas encaminadas a que las ayudas se perfilen por las autoridades otorgantes con arreglo a unas intensidades máximas y unos importes máximos⁸.

Por otro lado, desde la perspectiva del impacto de la norma sobre la unidad de mercado, conviene recordar que con arreglo a los artículos 3 y 18.2.a) de la LGUM, las Administraciones públicas no pueden establecer normas ni realizar actuaciones que supongan la discriminación entre operadores económicos por razón de su lugar de establecimiento o de residencia y, en concreto, no pueden establecer requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas, basadas en criterios geográficos, en particular, que el operador haya residido u operado durante un período en un territorio determinado.

En último lugar, cabe efectuar otra objeción desde la óptica de la mejora regulatoria. En concreto, se ha advertido que en el Preámbulo del proyecto de Decreto no se justifica la adecuación a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe Propuesta de la Secretaría General de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- El proyecto de Decreto por el que se regulan las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía (EAPA) tiene incidencia en las actividades económicas, en la competencia efectiva y en la unidad de mercado. Aun cuando puede considerarse una iniciativa positiva desde el punto de vista de la eficiencia de la cadena de valor, debe extremarse la exigencia de justificar adecuadamente la necesidad y la proporcionalidad de las medidas, que no deberán, en todo caso, condicionar indebidamente la competencia en el mercado.

SEGUNDO.- El proyecto de Decreto concreta los requisitos para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias de Andalucía. Sin embargo, no establece las formas en las que puede efectuarse la integración de las entidades agroalimentarias, al objeto de conseguir la dimensión necesaria para poder obtener el reconocimiento del carácter asociativo prioritario. A juicio de este Consejo, al no contar en nuestro ámbito autonómico con una norma equivalente a la Ley 13/2013, sería oportuno que se hiciera referencia a

⁸ En el punto 205 de las *Directrices de la Unión Europea aplicables a las ayudas estatales en los sectores agrícola y forestal y en las zonas rurales de 2014 a 2020* (2014/C 204/01), se establece que el importe total de las ayudas previstas en el apartado 1.1.4 (ayudas a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores del sector agrícola) se deberá limitar a 500.000 euros.



dichos procesos, en congruencia con el objetivo de redimensionamiento estructural perseguido.

TERCERO.- El proyecto de Decreto establece una situación preferencial en el ámbito de las ayudas. Este Consejo considera que el órgano proponente de la norma debe tener presente, a fin de evitar que tal preferencia pudiera resultar desproporcionada, tanto el elemento temporal en relación con las ayudas, como el evitar posibles solapamientos en relación a ayudas por los mismos conceptos, entre las entidades asociativas preferentes y, simultáneamente, sus entidades miembros y/o los productores individuales que conforman estas últimas.

Igualmente, el órgano proponente habrá de tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 3 y 18.2.a) de la LGUM, en cuanto al establecimiento de normas o la realización de actuaciones que supongan discriminación entre los operadores económicos por razón de su lugar de residencia o establecimiento.