

**ANEXO II**

**CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA DE LOS CRITERIOS ESTIPULADOS POR EL ANEXO II DE LA RESOLUCIÓN DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE 19 DE ABRIL DE 2016**

En virtud de lo establecido en el Punto Segundo y en el Anexo II de la Resolución de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, de 19 de abril de 2016 (BOJA núm. 90, de 13 de mayo de 2016), por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, y como acompañamiento a la solicitud de emisión del informe preceptivo instada por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía en relación con el Anteproyecto de Ley de Agricultura, se evacúan las siguientes consideraciones

**I. IDENTIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA NORMA**

Los objetivos y fines del Anteproyecto de Ley Agricultura aparecen descritos por su art. 1.2 en los siguientes términos:

*a) Establecer las bases para lograr una mejora de la competitividad del sector agrario y agroindustrial andaluz, promocionando el valor añadido y el conocimiento de los productos andaluces en los mercados nacionales e internacionales, y garantizando que la actividad agraria y agroindustrial responda a un modelo de crecimiento sostenible respetuoso con las necesidades presentes y con posibilidades y expectativas de las generaciones futuras.*

*b) Destacar la importancia de la actividad agraria y agroindustrial como factor de cohesión del territorio y como elemento decisivo de cara al mantenimiento de la vitalidad de los pueblos y de los campos, y como medio orientado a la preservación y al desarrollo de sus valores ambientales, culturales, demográficos y económicos.*

*c) Subrayar el valor prioritario que, para la Comunidad Autónoma de Andalucía, tienen la investigación y la innovación tecnológica en los sectores agrario y agroalimentario, acentuar la importancia de que todos los agentes públicos y privados se impliquen en la promoción y el desarrollo de estas funciones, y establecer la obligatoriedad de que los resultados alcanzados por los agentes públicos se pongan a disposición y en beneficio de toda la comunidad y agentes interesados.*

*d) Valorar el carácter multifuncional de la actividad agraria, procurando que los beneficios que generen reviertan en su comunidad de origen y favorecer el conocimiento del medio rural, de sus valores y actividades por parte de la sociedad y especialmente por la población escolar.*

*e) Mejorar la formación y capacitación de agricultoras y agricultores, favorecer el relevo generacional por*

*medio de la incorporación de personas jóvenes y disponer las acciones precisas para la total integración de la mujer en el sector agrario y agroindustrial mediante su incorporación a la propiedad, órganos de gobierno y cuadros directivos de las empresas.*

*f) Favorecer las condiciones sociales y económicas para que se genere un empleo agrario estable; atender a la mejora de la formación y derechos de ellas derivados se desarrollen adecuadamente en todas las fases de la cadena alimentaria.*

*g) Establecer los instrumentos de interlocución que aseguren la participación de las organizaciones y asociaciones agrarias, de personas empresarias y sindicatos, de los agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento Agroalimentario identificado en el artículo 88.3, de las personas consumidoras y demás grupos de interés en la definición de las políticas y normativas agrarias y agroindustriales de la Junta de Andalucía.*

*h) Integrar y cohesionar la ordenación de los espacios de producción, y la realización de las infraestructuras rurales de apoyo a éstos dentro del marco de la ordenación territorial y medioambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

*i) Fomentar la observancia de prácticas agrarias más sostenibles, en particular la producción ecológica, así como la producción integrada y la agricultura de conservación, además de la mayor eficiencia en la utilización de los factores de producción, especialmente por medio de la tecnificación de las explotaciones y agroindustrias.*

*j) Cooperar en la correcta formación y desarrollo de las relaciones comerciales entabladas entre los distintos operadores de la cadena alimentaria, potenciando la cooperación entre ellos para una adecuada distribución de las cargas y los beneficios y estableciendo un sistema de monitorización constante de dichas relaciones.*

*k) Proteger debidamente los derechos e intereses legítimos de las personas consumidoras, con particular atención a la preservación de los aspectos relativos a la seguridad y salud alimentaria y a sus derechos de información sobre las distintas fases y agentes que conforman la cadena agroalimentaria.*

*l) Impulsar una regulación estable, transparente y lo más simplificada posible, fácilmente accesible a los agentes económicos y a la ciudadanía en general, que posibilite el conocimiento rápido y comprensible de la normativa vigente que resulte de aplicación, fomentando el acceso a la información pública existente en materia de política agraria y promoviendo la participación ciudadana mediante consultas en los procedimientos de elaboración de las normas y actuaciones de la política agraria de la Junta de Andalucía.*

La relación es prolija, pero refleja bien cuáles son las finalidades de la Ley, finalidades que explican la necesidad de su aprobación. Evidentemente, el objetivo que salta a primera vista es modernizar e incrementar la competitividad del sector agrario, un sector que, como se razona en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, tiene una gran importancia para el PIB de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En aras de este incremento de la competitividad, el Anteproyecto prevé:

- La consecución de unos espacios productivos con unas dimensiones más adecuadas para ganar rentabilidad y, consiguientemente, competitividad
- La promoción y el fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la agricultura, ganadería y agroindustria, favoreciendo además la transferencia de los avances conseguidos

- El aumento de la base exportadora, la variedad y cantidad de los productos a exportar y los países de destino de nuestras exportaciones mediante la venta de sus productos en el exterior; acción prioritaria y estratégica de la Junta de Andalucía, que se ve como una oportunidad de crecimiento e impulso del sector agroalimentario y de la economía andaluza
- La apuesta por todas aquellas medidas que favorezcan la diferenciación por la calidad de los productos agroalimentarios andaluces en los mercados, nacionales e internacionales.

A su vez, junto a este objetivo prioritario del incremento de la competitividad de los espacios productivos agroalimentarios andaluces, la Ley se ve también, desde una perspectiva transversal, como un importante factor de cohesión territorial. La planificación y las fórmulas de gestión territorial de los espacios de producción que, desde este punto de vista, se proponen por la Ley, más que como intervenciones limitativas sobre la actividad agrícola, han de ser consideradas como una oportunidad para vivificar zonas rurales que, de otra forma, se verían inexorablemente precipitadas al abandono o a la absorción por los fenómenos urbanizadores. Conforme a ello, la Ley ofrece alicientes a la población rural para que mantengan su nexo de vinculación con el territorio, mediante la mejora de sus condiciones de vida y la potenciación de la importancia que para la sociedad en su conjunto poseen tanto las profesiones agrícolas, como el mantenimiento de los modos de vida, los conocimientos y las costumbres propios del mundo rural. Como complemento de todo ello, la Ley, en coherencia con los objetivos de la política europea de desarrollo rural, regula, por vez primera en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y, en cierta manera, también en el ordenamiento español, los canales cortos de comercialización, las ventas directas de productos agrarios y ganaderos por los propios productores, y los mercados locales, nuevas formas de comercialización que, a la vez que reducen la intermediación y disminuyen el coste de los productos para los consumidores finales, crean una relación comercial más próxima e íntima entre éstos y los productores a través de la cual se valoriza la importancia del territorio y de las actividades complementarias que van asociadas a la actividad principal agrícola.

Finalmente, en esta apretada síntesis de los objetivos del Anteproyecto de Ley, no pueden olvidarse todas aquellas medidas que la Ley contempla de cara a vigilar la integridad de la cadena alimentaria, la salud y los intereses legítimos de los consumidores, y la función social que la cadena alimentaria está llamada a cumplir evitando el despilfarro alimentario.

La consecución de todos estos objetivos se coliga al mismo tiempo con una simplificación tanto de la organización administrativa vinculada a la agricultura y a la agroindustria cuanto de los trámites que los operadores económicos han de hacer cerca de la Administración. En este sentido, la supresión de los controles administrativos previos al inicio de la actividad; la unificación, interconexión e intercambiabilidad de los datos contenidos en los registros administrativos; la apuesta por las Oficinas Comarcales Agrarias como centros administrativos de cercanía que presten todo tipo de ayudas a los agricultores para facilitarles el desempeño de su misión son algunas de las medidas que, desde este punto de vista, se contemplan en la Ley.

## **II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA NORMATIVA SOBRE LA BASE DE LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA REGULACIÓN**

Desde el punto de vista de su comparación con el marco normativo previo existente en materia de agricultura, lo primero que parece conveniente resaltar es que la Ley de Agricultura se muestra necesaria por varias razones.

Aunque el sector de la agricultura ha sido desde los ya lejanos orígenes de la creación de las Comunidades Europeas, probablemente el ámbito de la realidad social más honda y densamente regulado por el ordenamiento europeo, también es cierto que la Política Agrícola Común deja amplios vanos a la legislación de los Estados miembros, tanto en lo que tiene que ver con la ejecución de aquella Política, como con respecto a las numerosísimas remisiones y reenvíos que ésta efectúa a favor de las legislaciones nacionales. Desde este punto de vista, no debe olvidarse que tanto la agricultura como otros muchos títulos competenciales que aparecen involucrados por el presente Anteproyecto se muestran, según el marco constitucional de distribución de competencias existente entre nosotros, como competencias propias y exclusivas de las Comunidades Autónomas. El art. 48.3 de nuestro vigente Estatuto de Autonomía es suficientemente explícito al respecto.

Evidentemente, el hecho de que la Comunidad Autónoma de Andalucía no cuente hasta el momento con una Ley propia en materia de agricultura, a diferencia de cuanto sucede con otras Comunidades Autónomas que disponen de leyes en la materia (cfr. País Vasco; Cataluña; Valencia; Extremadura; Castilla y León; Castilla-La Mancha; Asturias; Baleares; Navarra), ha tenido varias consecuencias perjudiciales: la principal, que ha obligado a que la legislación andaluza en esta materia haya tenido que vincularse, por razones de respeto al principio de legalidad (art. 103.1 CE), a las Leyes estatales existentes. De esta suerte, las normas andaluzas producidas hasta la fecha han tenido, a excepción de la Ley de Reforma Agraria, naturaleza reglamentaria; naturaleza reglamentaria que obviamente ha condicionado las posibilidades de desarrollo de las propias competencias andaluzas en materia agrícola y consecuentemente las posibilidades de la Junta de Andalucía de orientar, dentro del respeto al marco de política agraria europea, políticas y orientaciones propias en línea, insistimos, de lo que sí han podido emprender ya otras Comunidades Autónomas.

Atendiendo esas razones, la Ley de Agricultura es, por tanto, en primer lugar, necesaria porque proporciona la cobertura legal imprescindible para emprender políticas propias en materia agrícola.

Además de ello, la intervención normativa propuesta mediante el presente Anteproyecto de Ley de Agricultura se justifica en la necesidad de preservar y proteger ciertos objetivos públicos que son expresión del interés general. No son precisos muchos esfuerzos para entender que la agricultura involucra, en su desarrollo y ejercicio, factores que tienen una importante incidencia sobre la salud de las personas; sobre la sanidad de los animales y plantas; sobre los derechos e intereses legítimos de los consumidores; sobre el medio ambiente y el patrimonio natural; sobre la ordenación territorial y urbanística; sobre la protección del patrimonio cultural material e inmaterial de las comunidades rurales; sobre la formación y educación de la población rural y, como se ha dicho más arriba, sobre la correcta ordenación de un sector económico que se estima vital para la economía andaluza.

Señala el art. 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que "en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios". En parecidos términos, se pronuncia asimismo el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Atendiendo a estas determinaciones, la finalidad de la Ley no se centra, como decimos, en resolver los fallos del mercado, puesto que para la implementación de tales objetivos ya se cuenta con el Derecho de la Competencia y con las autoridades encargadas del control de su observancia, circunstancia que, sin embargo, entendemos que no es óbice para que, desde esta Ley, se contemplen medidas que se dirijan a colaborar con aquella legislación y autoridades en la consecución del correcto funcionamiento de la cadena alimentaria, en especial, cuando las deficiencias en el funcionamiento de la cadena se vinculan a aspectos como el fraude en la seguridad o en la calidad alimentarias.

Se insiste, por tanto, en que la finalidad de la Ley no es regular ni intervenir en el mercado de los

productos agrícolas, sino tutelar otros intereses que en el mundo de la agricultura se hacen presentes y que, como componentes esenciales del interés general, deben ser regulados y protegidos. Aun así, en concordia con los preceptos anteriormente reseñados, la Ley opta siempre por la medida menos restrictiva y la que mejor favorezca la libertad de los operadores económicos. Como se expone más adelante, aunque en línea con lo que se establece en otros ordenamientos, la Ley contemple la existencia de Registros administrativos para facilitar la tutela de esos bienes jurídicos públicos a los que más arriba nos referíamos, la inscripción en los mismos no se ve como un requisito sine qua non para que los operadores puedan comenzar el ejercicio de sus actividades características, ya que los controles administrativos previos (de naturaleza autorizatoria) han desaparecido de la faz de la Ley, dando lugar al régimen más suave de las comunicaciones y de las declaraciones responsables.

Junto a la necesidad y proporcionalidad de la regulación establecida, y, en gran parte como consecuencias de ellas, la Ley dota al sector de la agricultura andaluza de un marco normativo

– Transparente, en el que los objetivos de la regulación no sólo actúan como justificadores de las normativas que se elaboren, sino también como criterios hermenéuticos de las actuaciones y aplicaciones administrativas que se hagan de aquellas normativas.

– Que proporcione seguridad jurídica a los distintos actores involucrados en el mundo agrícola. En este sentido, es de resaltar que el capítulo I del Título II de la Ley proporciona un Estatuto de las personas empresarias agrícolas y agroindustriales, en el que se recoge un amplio sinalagma de derechos y obligaciones.

– Accesible: Conforme a lo que preceptúa la Ley de Transparencia, el art. 133 de la Ley 39/2015, y la normativa propia de Andalucía, la consulta y la participación de los agentes sociales ha sido rigurosamente cumplimentada en la elaboración de esta Ley en la que, como consta en la documentación, se han atendido y contestado más de 770 alegaciones y sugerencias. Sin embargo, este marco de interlocución con los operadores, con los agentes económicos y sociales y con los intereses agrícolas no acaba con la aprobación de la presente Ley; antes bien, ella es el inicio de una interlocución permanente y continua entre dichos agentes y la Administración que, según lo establecido en los capítulos IV y V del Título II, la desarrollarán tanto a nivel central como periférico.

– Simplicidad: como ya se ha indicado, una de las principales preocupaciones de la Ley es acercar la Administración a los operadores económicos, de manera que aquélla se comporte como un agente que colabore con ellos en hacerles más fácil no sólo el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, sino el propio desempeño de su actividad agrícola o industrial procurándoles formación, información, y ayudas de otra índole. Junto a ello, la simplificación administrativa a la que atiende el Título XII de la Ley representa el acompañante necesario a esa cercanía administrativa que la Ley se empeña como empresa a lograr.

### **III. EFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA EFECTIVA**

#### **III.1. La norma no limita el libre acceso de las empresas al mercado**

Como ya se ha indicado, uno de los objetivos del Anteproyecto de Ley de Agricultura es establecer las bases para lograr una mejora de la competitividad del sector agrario y agroindustrial andaluz [art. 1.2 a)]. El alcance de dicha competitividad parte precisamente de la premisa de que el ejercicio de tales actividades es libre, se ejerce en el marco de la libertad de empresa, y no conoce otras limitaciones "que las establecidas en las leyes y en el resto del ordenamiento jurídico" [letras a) y b) del art. 4.1].

Las afirmaciones anteriores no quedan desmentidas por el hecho de que el Anteproyecto de Ley

prevea la existencia de dos Registros –el de Explotaciones Agrarias (art. 26) y el de Industrias Agrarias (art. 29)-, en los que han de inscribirse los empresarios que se dediquen a estas actividades. Y decimos que la existencia de tales Registros no constituyen cortapisas, ni limitaciones irrazonables al libre ejercicio de esas actividades por varias razones:

– La libertad de empresa, como cualquier otro derecho o libertad fundamental, no es un derecho absoluto; antes bien, el art. 38 CE lo entroniza dentro del marco de la economía de mercado; marco en el que se hacen presentes otros valores y bienes jurídicos que justifican la incidencia pública sobre los mercados para preservar precisamente el funcionamiento correcto y adecuado de éstos.

– Además de ello, hay que reparar en que la agricultura, como actividad económica, implica también el reconocimiento y valoración de otros bienes jurídicos dignos de protección y tutela: la seguridad alimentaria, la sanidad de las producciones agrícolas y ganaderas, los legítimos intereses de los consumidores y de los propios empresarios agrícolas y agroindustriales, la lucha contra el fraude, la trazabilidad de la cadena alimentaria, la protección del medio ambiente, etc. Todos estos bienes jurídicos, cuya tutela y protección también debe garantizar la Administración, son los que aparecen reflejados en los arts. 26 y 29 como presupuestos que justifican la existencia de estos Registros. Mal podría atender la Administración la preservación de esos bienes jurídicos, si careciera de instrumentos –como los Registros proyectados- que le impidieran conocer qué explotaciones y empresas agroindustriales existen; cuáles son sus características; a quién pertenecen; a qué se dedican, etc.

– Los recelos que la existencia de estos Registros pudieran despertar desde el punto de vista de la libre competencia, se disipan a poco que se lea con atención el Anteproyecto de Ley: la inscripción en los mencionados Registros no es condición sine qua non para que un operador pueda iniciar el desarrollo de una actividad; por el contrario, tal actividad la puede emprender libremente mediante la simple presentación de una comunicación previa. No estamos, pues, ante el régimen jurídico hasta ahora existente en que el ejercicio de la actividad se subordinaba a que efectivamente se produjese la resolución administrativa que autorizaba la inscripción. Esto es, como demuestran los arts. 4.1 a) y 5.3 c) del Anteproyecto, no existe una subordinación del ejercicio de la actividad a la existencia de controles administrativos previos. Tales preceptos establecen claramente que el ejercicio de la actividad agraria es libre y solo queda sujeto a la comunicación mediante la cual se insta la inscripción de los espacios de producción en los anteriormente citados Registros. Ahora bien, insistimos en que la comunicación previa permite al operador comenzar el desarrollo de su actividad, todo ello sin perjuicio –claro está- de los controles y requerimientos posteriores que la Administración pudiera hacer en función de lo establecido por el 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

– El Anteproyecto de Ley de Agricultura ha optado por la vía más liberalizadora, pues hay que recordar que en la agricultura se hacen presentes valores (como la defensa del medio ambiente o de la salud de los consumidores) que permitirían soluciones más restrictivas, de acuerdo con lo establecido por el Derecho europeo.

– Por último, hay que indicar que el Anteproyecto no idea en esta materia nada que no esté ya previsto en la legislación agraria y agroindustrial de otras Comunidades Autónomas, lo que muestra que tampoco por este aspecto pudiera verse afectación del principio de la unidad de mercado. A título ilustrativo pueden citarse las siguientes normas: Arts. 27 a 32 y Disposición final 3ª de la Ley de Agricultura de Castilla y León (Ley 1/2014, de 19 de marzo); Art. 11 de la Ley de Política Agraria y Alimentaria del País Vasco (Ley 17/2008, de 23 de diciembre); Arts. 31 y 32 de la Ley Agraria de Extremadura (Ley 6/2015, de 24 de marzo); Arts. 12-15 de la Ley Agraria de las Islas Baleares (Ley 12/2014, de 16 de diciembre); Disposición adicional 5ª de la Ley de Orientación Agraria de Cataluña (Ley 18/2001, de 31 de diciembre)

### **III.2. La norma no restringe la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado**

A) El Anteproyecto de Ley de Agricultura no limita la oferta de las diferentes empresas y operadores, porque no se prevén mecanismos regulatorios de dichas ofertas ni de manera directa, ni tampoco a título de mero "facilitador", previendo la posibilidad de que la Administración rubrique los pactos concluidos al respecto entre los operadores del sector.

B) El Anteproyecto de Ley de Agricultura tampoco introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque incluya orientaciones sobre los mismos, ya porque establezca precios mínimos o máximos. Antes bien, el art. 78.1, segundo párrafo, del Anteproyecto, dentro de un marco de colaboración entre organismos e instituciones, conduce a poner en comunicación de las autoridades de defensa de la competencia todas aquellas actuaciones que la Administración, en su labor de fiscalización de la pureza en el funcionamiento de la cadena alimentaria, pudiera entender que encierran actuaciones antitrust o colusorias:

*"En particular, prestará una atención prioritaria a los contratos que se concluyan entre los productores agrarios y cualquiera de los agentes subsiguientes de la cadena alimentaria, poniendo en comunicación de las autoridades de defensa la competencia toda conducta que imponga directa o indirectamente condiciones de adquisición, de venta u otras condiciones contractuales injustificadamente gravosas para los productores; subordinen la conclusión, la ejecución y la continuidad de los contratos a la realización de prestaciones por parte de los productores que no tengan ninguna conexión con el objeto del contrato o pretendan la consecución de prestaciones unilaterales no justificadas por la naturaleza del contrato"*

Existe, no obstante, una previsión en el Anteproyecto que precisa de alguna explicación adicional, puesto que de una primera lectura podría tal vez deducirse que la Administración interviene sobre el control de los precios de los productos y, en concreto, sobre la represión de las denominadas "ventas a pérdida". El art. 71.5 del Anteproyecto de Ley establece lo siguiente:

*"Los servicios de control de la Administración de la Junta de Andalucía, en sus respectivos ámbitos competenciales, realizarán controles específicos y seguimientos de las partidas que se detecten se comercializan a precios anormalmente inferiores a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia a fin de determinar los motivos que originan esta anomalía."*

*En el caso de que dichos controles revelen la posible existencia de acuerdos, prácticas y conductas contrarias a la normativa de defensa de la competencia se remitirán las actuaciones a dichas autoridades, todo ello sin perjuicio de las medidas administrativas que quepa adoptar cuando los precios conseguidos repercutan negativamente o supongan un incumplimiento de la legislación de calidad alimentaria".*

Como decimos, a primera vista, pudiera pensarse que lo que aquí se regulan son las denominadas ventas a pérdida. Sobre ellas, en el ordenamiento andaluz ya hay una previsión expresa: el art. 84 k) del Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior (Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo), las considera como una falta grave en materia de comercio interior. Por otra parte, el ordenamiento español cuenta con dos definiciones de venta a pérdida. Por un lado, el art. 17 de la Competencia Desleal (Ley 3/1991, de 10 de enero), que preceptúa lo siguiente:

"1. Salvo disposición contraria de las Leyes o de los reglamentos, la fijación de precios es libre.

2. No obstante, la venta realizada bajo coste o bajo precio de adquisición, se reputará desleal en los siguientes casos:

- a) cuando sea susceptible de inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos o servicios del mismo establecimiento
- b) cuando tengan por efecto desacreditar la imagen de un producto o de un establecimiento ajenos.

c) cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado"

Por otro lado, el art. 14 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (Ley 7/1996, de 15 de enero) que señala lo siguiente:

*"Artículo 14 Prohibición de la venta con pérdida*

*1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, no se podrán ofertar ni realizar ventas al público con pérdida, fuera de los supuestos regulados en los capítulos IV y V del Título II de la presente Ley, a menos que, quien la realice, tenga por objetivo alcanzar los precios de uno o varios competidores con capacidad para afectar, significativamente, a sus ventas, o se trate de artículos perecederos en las fechas próximas a su inutilización.*

*En todo caso, deberá respetarse lo dispuesto en la Ley sobre Competencia Desleal.*

*2. A los efectos señalados en el apartado anterior se considerará que existe venta con pérdida, cuando el precio aplicado a un producto sea inferior al de adquisición según factura, deducida la parte proporcional de los descuentos que figuren en la misma, o al de reposición si éste fuese inferior a aquél o al coste efectivo de producción si el artículo hubiese sido fabricado por el propio comerciante, incrementados, en las cuotas de los impuestos indirectos que graven la operación.*

*Las facturas se entenderán aceptadas en todos sus términos y reconocidas por sus destinatarios, cuando no hayan sido objeto de reparo en el plazo de los veinticinco días siguientes a su remisión.*

*En el caso de que no sean conformes se dispone sobre la anterior un plazo adicional de diez días para su subsanación y nueva remisión de la correspondiente factura rectificada. A los efectos de lo dispuesto en este artículo, no se tendrán en cuenta las modificaciones contenidas en facturas rectificativas emitidas en fecha posterior a los plazos indicados.*

*3. No se computarán, a los efectos de la deducción en el precio a que se refiere el párrafo anterior, las retribuciones o las bonificaciones de cualquier tipo que signifiquen compensación por servicios prestados.*

*4. En ningún caso, las ofertas conjuntas o los obsequios a los compradores podrán utilizarse para evitar la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo".*

Ambos preceptos estatales tienen carácter pleno (no básico), porque se dictan en uso del título exclusivo estatal en materia de legislación mercantil. Es más, la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2012, de 1 de marzo, declara inconstitucional y nulo un precepto balear que regulaba las ventas a pérdida. El Tribunal Constitucional sostiene que esta regulación afecta a las competencias estatales y que no puede explicarse desde las competencias autonómicas en materia de defensa de los consumidores, porque afecta a la competencia libre entre competidores y, por tanto, es competencia del Estado (fdto. jco. 12º).

Ciertamente, el ámbito de aplicación de las leyes ordenación del comercio minorista o del comercio interior vienen referidas a las relaciones comerciales con el consumidor final. En este sentido, el art. 1.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista determina que "a los efectos de la presente Ley, se entiende por comercio minorista aquella actividad desarrollada profesionalmente con ánimo de lucro consistente en ofertar la venta de cualquier clase de artículos a los destinatarios finales de los mismos, utilizando o no un establecimiento". Esta circunstancia podría abonar la idea de que, obviando este escalón o fase última de la cadena alimentaria, si que la Ley de Agricultura podría regularlas con respecto a las restantes fases de la cadena o, al menos, con respecto a los negocios que concluye el productor con los mayoristas o distribuidores. A favor de esta idea militaría igualmente la tradicional exclusión que la legislación mercantil ha efectuado del ámbito agrícola, exclusión –en la actualidad, hay que decirlo, falta de sentido- de la que las leyes de comercio interior se hacen asimismo eco. Aun así, debe recordarse que la propia Ley de Ordenación del Comercio Minorista ha incorporado previsiones que se refieren a las relaciones comerciales entre los comerciantes y sus proveedores (arts. 16 y 17); incorporación que ha venido por intermediación de las modificaciones de que ha sido por objeto por parte de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se

establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Conforme a este marco legislativo y jurisprudencial, tenemos que subrayar que el Anteproyecto de Ley de Agricultura no ha regulado las "ventas a pérdida"; tampoco ha avanzado una definición de "venta a pérdida" distinta a la que proporciona el ordenamiento estatal, ni siquiera para todos aquellos escalones de la cadena alimentaria distintos del que unen al productor primario con los mayoristas o distribuidores, ya que se entiende plenamente que tal empresa resultaría enormemente arriesgada desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, esto último no significa que el Anteproyecto de Ley de Agricultura no pueda regular nada al respecto, ya que, en virtud de las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta en materia de agricultura, defensa de los consumidores y comercio interior, entre otras, sí que puede establecer, partiendo de la definición estatal, sanciones (como vemos hecho la Ley andaluza de Comercio Interior), inspecciones, seguimientos y obligaciones específicas, en la línea de la redacción que ahora se propone, y que entendemos que, en virtud de la Ley de la Cadena Alimentaria, resultan viables al ser los preceptos de ésta en su mayoría preceptos de condición básica que admiten desarrollos legislativos y organizativos por parte de las Comunidades Autónomas.

De esta forma, se ha optado por darle una orientación a este art. 71 en el sentido de que, sin prejuzgar ni afectar al concepto de "venta a pérdida" –que, como decimos, tiene su ámbito propio e intangible en las relaciones del comercio minorista-, se ha recurrido a un concepto empírico e indiciario de "precios significativamente inferiores a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia", no para reprochar la existencia misma de estos precios, sino el hecho de que su consecución se haga a costa de la conculcación de la calidad del producto o como clara técnica colusoria (en cuyo caso, la Administración encaminará las actuaciones y conductas detectadas hacia las Autoridades de Defensa de la Competencia, únicas habilitadas para conocerlas y sancionarlas).

C) El Anteproyecto de Ley de Agricultura no establece restricciones a la publicidad y/o comercialización de determinados bienes y servicios, más allá de aquellas restricciones, plenamente admitidas por nuestro ordenamiento jurídico, que se dirigen a salvaguardar la salud de las personas, preservar la confianza de los consumidores con respecto a los productos que adquieren y consumen y la trazabilidad de los productos integrados en la cadena alimentaria.

D) El Anteproyecto de Ley de Agricultura tampoco impone normas técnicas o de calidad de los productos diferentes de las admitidas por el Derecho europeo y nacional. Por otra parte, los productos que gozan del amparo de signos distintivos de calidad diferenciada (DOP, IGP, producciones ecológicas o integradas; etc) disponen de normativas de calidad específica, para cuya previsión se cuenta con la habilitación de la normativa europea aplicable al respecto.

E) El Anteproyecto de Ley de Agricultura tampoco concede trato más ventajoso a unos operadores del mercado sobre otros. Las ayudas que, en su caso, se prevén en el Anteproyecto hallan títulos justificadores plenamente asentados en el ordenamiento europeo y, más en concreto, en la nueva Política Agrícola Común surgida de los Reglamentos europeos de finales de 2013. Los programas de fomento o de incentivación que se prevén a favor de los jóvenes agricultores, las mujeres, los parados de largo duración, o de los territorios rurales más desfavorecidos suponen la consideración de cláusulas sociales y territoriales, plenamente admitidas no sólo por las nuevas orientaciones del desarrollo rural cuanto por otras normativas vinculadas a otras políticas sectoriales (como ejemplo, podrían traerse las Directivas de contratación y la decidida apuesta que éstas hacen por las PYMES, el medio ambiente, la innovación, o la integración social):

### **III.3. La norma no reduce los incentivos para competir entre las empresas**

Más que en la regulación de la actividad empresarial agraria, el Anteproyecto de Ley de Agricultura centra su regulación en la creación de las condiciones socio-económicas y territoriales favorables para que aquella actividad alcance unos mayores niveles de competitividad e internacionalización. Como decimos, el Anteproyecto no pretende regular la actividad profesional del agricultor o del empresario agroindustrial, puesto que, según se ha indicado, la norma parte de la premisa de que estamos ante el ejercicio de una actividad libre. En este sentido, el Anteproyecto sigue la secuencia de la plena aplicación de las reglas de la competencia a la actividad agrícola, tal y como pusiera de relieve el ya lejano Informe sobre Competencia y sector agroalimentario de la CNC de 19 de mayo de 2010. Los mecanismos de supervisión del funcionamiento de la cadena alimentaria que erige este Anteproyecto se dirigen muy derechamente a reforzar esta aplicación y a facilitar el desempeño de sus funciones por parte de las Autoridades de Defensa de la Competencia. A ello sirven tanto el Observatorio Andaluz de la Cadena Alimentaria el Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria, -"con funciones de análisis de la estructura básica de los precios, seguimiento sistemático y evolución de los precios y márgenes de los productos agrarios y alimentarios en todos y cada uno de los eslabones de la cadena de valor agroalimentaria, incluidos los de producción ecológica"-, como el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria -"foro de estudio, seguimiento y cooperación entre los diferentes eslabones de cadena, impulso de elaboración de códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, así como el seguimiento, implantación y coordinación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto y su desarrollo normativo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía"- (art. 79).

Los anteriores instrumentos de información, ideados por el Anteproyecto de Ley, se perfilan claramente como mecanismos que, por un lado, sirven para prevenir conductas anticompetitivas mediante la autorresponsabilidad de los agentes y operadores del sector, y que, por otro lado, devienen herramientas idóneas para, una vez detectadas conductas de este tipo, poner su enjuiciamiento y sanción en las manos de los órganos de defensa de la competencia competentes para tales extremos.

### **IV. EFECTOS SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO**

A) En diversos apartados de las presentes consideraciones, hemos puesto de manifiesto que el Anteproyecto de Ley de Agricultura ni pretende limitar el acceso a la condición de agricultor o de empresario agroindustrial, ni sujeta tampoco el inicio de tales actividades a la previa obtención de una licencia o autorización administrativa. Es verdad que los arts. 26 y 29 regulan los denominados Registros de Explotaciones Agrícolas y de Industrias Agroalimentarias, respectivamente. Sin embargo, entendemos que la existencia de tales Registros resultan plenamente admisibles desde la perspectiva de los arts. 5 y 17.1 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre), y ello no sólo porque su existencia se justifica -como se proclama en los citados arts. 26 y 29- en la protección de los bienes jurídicos contemplados en las letras a) y b) del art. 17.1 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, sino porque el hecho de que el operador económico tenga que procurar la inscripción en los citados registros mediante una comunicación o una declaración responsable, no subordina el inicio de su actividad empresarial a resolución o control administrativo previos.

En efecto, el Anteproyecto no crea a este respecto nada que no existiera con anterioridad, tanto en el ordenamiento de nuestra Comunidad Autónoma, cuanto también, como veremos, en la legislación de otras Comunidades Autónomas. Las causas que justifican el mantenimiento de estos Registros se encuentran claramente reflejadas en los arts. 26 y 29: "razones de interés general, vinculadas a la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y la sanidad de las producciones agrícolas y ganaderas, la salud de consumidoras y consumidores, la lucha contra el fraude y la protección del medio ambiente", valores todos ellos dignos de protección (al menos, tan dignos de protección como la transparencia de los mercados), ya

que se encuentran en juego bienes jurídicos tan relevantes como la salud de las personas y de los animales, los intereses legítimos de las personas consumidoras, etc., valores a los que los mencionados instrumentos vienen a servir. En este sentido, el Anteproyecto, insistimos, ni crea nada que no existiese ya en la actualidad, ni crea tampoco nada que no exista en la legislación agrícola de otras Comunidades Autónomas, por lo que mal puede entenderse que la previsión de tales registros sitúe a nuestros espacios agrícolas en peor situación con respecto a los de otras Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, que la inscripción en tales registros resulte obligatoria deviene precisamente como medio de establecer un censo legal de los espacios agrícolas que se encuentran actividad. Ahora bien, que la inscripción en tales registros sea obligatoria no significa que el inicio de actividad en los mismos se subordine a la previa existencia de una resolución administrativa que se pronuncie sobre la inscripción. Tanto el art. 4.1 a) como el art. 5.3 c) del Anteproyecto establecen claramente que el ejercicio de la actividad agraria es libre y solo queda sujeto a la declaración responsable mediante la cual se insta la inscripción de los espacios de producción en los anteriormente citados Registros.

Por último, como complemento a lo expuesto, el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, lejos de ser un nuevo Registro, sólo es una herramienta que trata de facilitar y simplificar los problemas que derivan de la existencia de una multiplicidad de registros, inventarios, censos, etc., en el ámbito de una misma Consejería y que suponen una carga inusitada para el agricultor y para las empresas. Mediante este instrumento, se pretende que todos los Registros existentes (y en particular los tratados por los arts. 26 y 29 del Anteproyecto) aparezcan como secciones de los mismos, de tal modo que, al encontrarse dichas secciones interconectadas, los asientos que se practiquen en una sección e interesen a otra queden automáticamente recogidos. Desde el punto de vista del agricultor o del empresario agrícola, la existencia de este Sistema de Información le simplifica sus gestiones ante la Administración, relevándole, de cara, por ejemplo, a la solicitud de ayudas, de presentar documentos o aportar informaciones que ya se encuentran debidamente recogidas en el Sistema.

B) El Anteproyecto de Ley de Agricultura tampoco contempla la existencia de ninguna medida, límite o requisito que tenga como efecto, según el art. 18.2 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado

Desde este punto de vista, el Anteproyecto de Ley sólo sujeta a la inscripción obligatoria en los Registros, en los términos ya indicados, a los espacios de producción ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, circunstancia plenamente admitida por el art. 20.4 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. No obstante, hay que indicar que el art. 99 del Anteproyecto marca la colaboración, interconexión e interoperatividad del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria con los registros de similar índole existentes en otras Comunidades Autónomas.

C) El Anteproyecto de Ley admite como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio nacional

El Anteproyecto parte de la admisión de la validez y eficacia en su territorio de los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio nacional. Aunque, por juzgar innecesaria su previsión expresa, la Ley no lo recoge explícitamente, es claro que parte de su reconocimiento como exigencia implícita en el ordenamiento español, en general, y en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, más en particular.

Sin embargo, podría pensarse tal vez que el art. 3 del Anteproyecto podría colisionar con el art. 21.2 c) de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, cuando regula el ámbito territorial de aplicación de la Ley y afirma la competencia de las autoridades de la Junta de Andalucía para el control y supervisión de los

productos agroalimentarios que se comercialicen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Frente a tal entendimiento, creemos que debe defenderse la posición adoptada por el Anteproyecto por varias razones:

1º) Porque, como se señala en el precepto, la previsión del art. 21.2 c) de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, choca con lo previsto en otras Leyes estatales, como la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios, con el RD 1801/2003 sobre seguridad de los productos, y con toda la normativa existente en materia de seguridad alimentaria. Normas todas ellas que deberían prevalecer sobre aquella por criterios de especialidad y que son las que se citan en el art. 3 del Anteproyecto.

2º) La propia solución que inspira el art. 21.2 c) de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado choca con las previsiones de otros preceptos de la propia Ley de Garantía de Unidad de Mercado, como, por ejemplo, el art. 24.2, que contempla expresamente el ejercicio de funciones de supervisión por parte de las autoridades de destino

3º) Los propios Acuerdos de las Comisiones Bilaterales previstas en la LOTC para la resolución de discrepancias surgidas en relación con los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado han indicado en alguna ocasión que "el art. 21.2 c) y 3 de la Ley de Garantía hacen referencia exclusivamente a la capacidad de supervisión en origen y respecto de los requisitos de acceso, sin afectar a los requisitos de ejercicio que estén establecidos en cada caso".

En todo caso, como ha puesto de relieve la doctrina, interpretar literalmente la solución de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado llevaría a una solución perturbadora: la atribución de las competencias de control y de reacción a la Comunidad Autónoma que no sufre la lesión llevaría, por un lado, a que tal vez ésta pudiera mostrar menos interés en el restablecimiento de la legalidad y en la represión de la infracción. Por otro lado, complicaríamos tremendamente la solución de las cosas en claro perjuicio para los administrados y en particular para los consumidores y usuarios, si la Junta de Andalucía para retirar de la comercialización en Andalucía un producto agroalimentario que no cumple las condiciones, pero que ha sido fabricado en otra Comunidad Autónoma, tuviera que dirigirse a ésta otra para que ejerciese, en su caso, las potestades de supervisión y control.

Por ello, pese a las dudas que pudiera suscitar el art. 3 del Anteproyecto, creemos que la redacción dada es la solución que mejor se adecúa al interés público, y resulta además avalada por esa normativa espacial a la que más arriba se ha hecho referencia.

## **V. INCIDENCIA SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

### **V.1. Características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación**

#### **A) Datos económicos del sector a regular**

Con 11.257 millones de € (dato de 2015), la Producción de la Rama Agraria (PRA) de Andalucía representa el 25,8% de la PRA de España y el 2,7% de la PRA de la Unión Europea (UE). Casi el 85% de esta PRA andaluza corresponde a la rama vegetal (cultivos) y el 15% a ganadería. Por sectores, y como media del período 2010-2016, sobresalen las hortalizas (32,3% de la PRA), frutas (23,2%), aceite de oliva (16,4%) y producciones ganaderas en su conjunto (14,8%). Dentro de esta producción ganadera destaca el porcino (30,4% de la producción animal de Andalucía) avícola (20,6%) y leche (18,5%).

Por su parte, con 7.500 millones de €, en 2016 el Valor Añadido Bruto (en adelante VAB) agrario andaluz ha representado en torno al 5,6% del VAB total de la economía andaluza, porcentaje

sustancialmente mayor que en España (2,6%) y la UE (1,5%). Igualmente, la Renta Agraria andaluza asciende a 8.729 millones de €, el 34% de la Renta Agraria española y el 6,2% de la Renta Agraria de la UE.

Esta relevancia de las grandes cifras económicas del sector agrario tiene su reflejo en el empleo. Así, la población ocupada agraria en Andalucía se situó en el año 2015 en el 7,86% del total de la población ocupada, valor significativamente superior al nacional (4,09%) y al de la UE (4,2%). Además es de destacar su importante papel como sector refugio, particularmente tras la crisis económica: mientras que a nivel nacional el número de activos agrarios ha crecido un 8,3% en el periodo 2008-2016, en Andalucía el incremento ha llegado a ser en ese mismo período del 30,2%, llegando así a alcanzar los activos agrarios casi el 10% de la población activa andaluza.

Directamente relacionada con el sector agrario se encuentra la agroindustria o industria agroalimentaria, sector de carácter estratégico, ya que, en general, ha de estar próxima al lugar de producción, fijando por ello población en el medio rural. El VAB de la industria agroalimentaria andaluza, situado en torno a 2.500 millones de €, supone el 18% del total del VAB industrial andaluz. Por sectores destacan el sector del aceite y grasas (27% del VAB agroindustrial), seguido por la industria cárnica (14%), bebidas (13%), así como los sectores de panaderías y pastas, y hortofrutícolas (ambas con el 12%)<sup>1</sup>.

Igualmente, la agroindustria andaluza emplea a alrededor de 50.000 personas, el 24% del empleo industrial generado en nuestra Comunidad Autónoma. El 37% de las personas ocupadas en la agroindustria andaluza son mujeres.

Dada esta importancia de los sectores agrario y agroindustrial, y según la base de datos de comercio exterior (DATACOMEX), la balanza agroalimentaria andaluza ha alcanzado en 2016 la cifra récord de 6.240 millones de €, que dobla la existente al comienzo de la crisis (2008) donde se situaba en poco más de 3 mil millones. De este saldo de 6.240 millones de €, 2.601 corresponden a la balanza comercial de hortalizas frescas, 1.989 a la del aceite de oliva y 1.692 a la de frutas frescas.

En este mismo año 2016 se ha alcanzado el máximo valor en las exportaciones agroalimentarias andaluzas, con 10.070 millones de €, destacando los mismos sectores señalados en la balanza agroalimentaria. Las importaciones, por su parte, han ascendido a 3.830 millones de €, destacando las de grasas, aceite animal o vegetal, frutas y frutos secos, y cereales.

La UE es el principal mercado de las exportaciones agroalimentarias andaluzas y a la vez el principal proveedor de importaciones. Así los principales destinos de las exportaciones agroalimentarias andaluzas en 2016 han sido Alemania (20,7%), Francia (16,4%), Italia (15,9%) y Reino Unido (13,5%), destacando como proveedores de las importaciones agroalimentarias Portugal (17,9%), Francia (16,2%), Reino Unido (14,4%) y Holanda (13,7%). Fuera de la UE destacan las exportaciones agroalimentarias a los Estados Unidos (6,8% de las mismas) y las importaciones desde Marruecos (11,3% de las importaciones).

## B) Datos referidos a los operadores económicos del sector

Con datos de la Encuesta de Estructura de Explotaciones Agrarias (2013), en Andalucía se contabilizan 241.979 explotaciones. Jaén es la provincia con un mayor número de explotaciones (28,1% del total) y en el extremo opuesto aparece, Cádiz, con apenas el 4% de las mismas.

Estas explotaciones se asientan sobre una Superficie Agraria Útil (SAU) de 4.368.998 hectáreas (casi la mitad de la superficie la Comunidad Autónoma). El 21% de esta SAU se sitúa en Sevilla, seguida por Córdoba (19%) y Jaén (17,3%).

<sup>1</sup> Hay que tener en cuenta que gran parte del valor de la producción hortofrutícola, dado su escaso proceso de transformación, se computa en el sector agrario y no en el agroindustrial.

La SAU media de la explotación andaluza es de 18,1 hectáreas, un 25,4% más reducida que la media nacional (26,5 hectáreas), aunque con grandes diferencias entre las provincias occidentales, donde la superficie es sustancialmente media es más alta (así, 40,7 hectáreas en Cádiz y 30,6 en Sevilla) frente a las orientales (Jaén con su atomización en el olivar donde la media es de 11 hectáreas, y Almería con la importante presencia de cultivos protegidos que reduce su media provincial a 10,5 hectáreas).

Respecto al empleo, la actividad agraria en las explotaciones proporciona en Andalucía en torno a 242.000 Unidades de Trabajo Agrario (UTA = 240 jornales). Jaén genera el 19,4% de estas UTA, seguida de Almería (16,5% de las UTA con sólo el 9,7% de las explotaciones y el 5,7% de la SAU de Andalucía). Huelva es la provincia cuya explotación media precisa de más mano de obra, 2,2 UTA/explotación (en gran medida por los cultivos protegidos de la costa), y Almería aparece en segunda posición, demandando en torno a 1,7 UTA/explotación.

Por otro lado, las personas físicas son titulares del 93,6% de las explotaciones, aglutinando el 63,8% de la SAU total andaluza y el 71,1% de las UTA. Las sociedades mercantiles, por su parte, son titulares sólo del 2,3 % de las explotaciones, pero éstas agrupan el 17,3% de la SAU total andaluza y el 16,8% del total del empleo generado en la actividad agraria.

Por género, el 81,2% de las explotaciones tienen a un hombre como jefe de explotación, estando el 52,7% de los mismos en el rango de edad comprendido entre los 45 y 64 años. El 18,8% de las explotaciones tienen a una mujer como jefa de explotación, estando el 50,6% de ellas entre 45 y 64 años. En conjunto, sólo el 20,1% de las personas que gestionan la explotación tienen menos de 45 años.

En relación con los cultivos o aprovechamiento principales, sobresale el olivar, que supone el 32,9% de la SAU, el 39,6% de las UTA y el 56,7% de las explotaciones. Por SAU también destacan los cereales (16,1% de la misma) y por UTA generadas la horticultura en invernadero (21%).

Respecto a la agroindustria, según el Directorio Central de Empresas (DIRCE) del INE, en el año 2016 Andalucía ha liderado, con 5.136, el número de industrias agroalimentarias a nivel nacional, muy por delante de las siguientes Comunidades Autónomas, Cataluña (3.318) y Castilla y León (2.961). Prácticamente la totalidad de las mismas son PYME con menos de 200 personas empleadas.

Por último, cabe también señalar dentro del área industrial, junto a las agroindustrias, el papel de su industria auxiliar, en torno a 500 empresas que generan alrededor de 12.000 empleos. Es de destacar que el 95% de esta industria auxiliar se encuentra relacionada con el sector de frutas y hortalizas (plásticos, fertilizantes, material de estructuras, etc.). El resto de industria auxiliar (el 5%) está asociada al cultivo del olivo, en Jaén (aceite de oliva) y Sevilla (aceituna de mesa).

#### C) Análisis, en su caso, de la existencia de trabas a la entrada/salida del mercado

No existen trabas identificadas.

#### D) Determinación, en su caso, de si el mercado presenta un alto grado de concentración

Según se indica en el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Andalucía 2014-2020, el sector agroalimentario en Andalucía está fuertemente atomizado, teniendo en torno al 83% de las instalaciones agroindustriales menos de 10 trabajadores. Esta atomización y la reducida dimensión productiva de las empresas suponen una barrera para asegurar el crecimiento sostenido del sector, limita, en parte, la capacidad de desarrollo de nuevos productos y merma el poder de negociación frente a las empresas de distribución.

En este sentido, la distribución organizada en España es el canal de compra preferido por un 74% de los consumidores para productos de alimentación. El 54% de la cuota de mercado de la distribución se

concentra en sólo seis empresas (la primera empresa representando el 23%). A pesar de estos niveles de concentración, España está aún muy lejos de países de nuestro entorno, como Austria, Bélgica, Suecia o Dinamarca, donde las primeras cadenas alcanzan niveles más elevados de cuota.

En el comercio exterior la concentración también es relevante, ya que, según datos del Instituto de Comercio Exterior (ICEX) alrededor del 73% del volumen de exportación lo concentran grandes empresas, cuyo valor de exportación se sitúa el rango de entre 5 millones de € a 250 millones de €.

En este contexto, con un mercado cada vez más competitivo y una distribución cada vez más concentrada, el sector agroalimentario está realizando un esfuerzo de vertebración que se ha instrumentado a través de distintas figuras organizativas de cooperación empresarial que promueven la concentración de la oferta y un aprovechamiento de las economías de escala.

Este esfuerzo ha sido auspiciado con el apoyo institucional a la cooperación empresarial, las fusiones, la integración y las alianzas estratégicas de empresas así como la constitución de entidades asociativas de 2º y ulterior grado.

Fruto de estas iniciativas, por ejemplo, el número de cooperativas ha disminuido en nuestra Comunidad Autónoma un 5% entre 2008 y 2015, mientras que, por el contrario, el número de trabajadores ha aumentado un 15% y la facturación ha crecido un 79% en el mismo periodo. Así mismo, en Andalucía las cooperativas de segundo grado en 2015 supusieron un 28% del total de la facturación de cooperativas andaluzas. Todo ello es reflejo del proceso de concentración y consolidación que se están produciendo en el sector.

En este análisis de los canales de distribución, asimismo, resulta imprescindible tener en cuenta también las diferentes acciones legislativas que en los últimos años se están llevando a cabo desde las administraciones para aportar una mayor transparencia al mercado y contribuir a mejorar el conocimiento de las cadenas de distribución de los productos agroalimentarios.

En esta línea, el Ministerio aprobó la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, con el fin de mejorar el funcionamiento y la vertebración de la cadena alimentaria, de manera que se aumente la eficacia y competitividad del sector agroalimentario español y se reduzca el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores de la cadena de valor, en el marco de una competencia justa. Dentro de dicha Ley se contempla un Plan Nacional de Integración Cooperativa, con objeto de coordinar las políticas de fomento asociativo, tanto del Ministerio como de las Comunidades Autónomas, así como la creación de la figura de la Entidad Asociativa Prioritaria.

Igualmente la Ley incluye mecanismos y herramientas necesarias para su cumplimiento, como la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA), el Observatorio de la Cadena Alimentaria y el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria.

En este mismo sentido la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía cuenta con el Observatorio de Precios y Mercados (desde el año 2006). Igualmente, tanto el Ministerio como la Consejería han realizado diversos estudios donde analizan determinadas cadenas de valor (aceite, hortícolas, bovino, etc.) los cuales, en general, muestran desequilibrios en los márgenes de los diferentes eslabones productivos.

#### E) Análisis, en su caso, del nivel de desarrollo tecnológico del sector

El PDR de Andalucía 2014-2020 identifica las principales áreas de innovación relacionada con el sector agrario y la agroindustria, susceptibles por tanto de ser objeto preferente del desarrollo de nuevas tecnologías: trazabilidad y seguridad alimentaria, nuevos productos, alimentación personalizada y funcional (dietética, usos médicos...), ingeniería genética y nanotecnología, reducción de emisiones y eficiencia en el

uso de los recursos, etc.

Según datos de la Encuesta sobre Innovación en las empresas realizada por el INE, los principales factores que dificultan las actividades de innovación o influyen en la decisión de innovar en la agroindustria son los relacionados con los costes de la innovación, tanto por el coste en sí mismo de la innovación como por falta de fondos en la empresa. Otro aspecto a tener en cuenta son los factores relacionados con el conocimiento, principalmente la falta de información sobre tecnología y la falta de personal cualificado. Le siguen en importancia los factores relacionados con el mercado, principalmente la incertidumbre respecto a la demanda de bienes y servicios innovadores.

Hay que destacar también como resultado de esta Encuesta que un 20% de las empresas agroalimentarias andaluzas consideraron que no tienen motivos para innovar, ya sea porque no lo consideran necesario debido a innovaciones realizadas con anterioridad o porque no tienen demanda de innovaciones.

## **V.2. Efectos sobre las empresas y las PYMEs**

Como ya se ha detallado en diversos apartados de estas consideraciones, la Ley prevé importantes apoyos para las PYMEs del sector agrícola y agroindustrial en diversas formas: formación, capacitación y actualización de sus cuadros directivos; integración en las políticas de I+D+I y de transferencia de sus logros hacia las mismas; adopción de medidas que favorezcan el incremento de su competitividad, etc.

## **V.3. Efectos sobre el empleo**

Lógicamente, por efecto de la distribución constitucional de competencias presente en nuestro ordenamiento jurídico [art. 149.1.7 CE], las posibilidades de que una Ley autonómica de agricultura pueda incidir o modificar el marco normativo en materia laboral son, sino nulas, sí prácticamente inexistentes. Aun así y dentro del estrecho margen que la legislación estatal deja al respecto, el Anteproyecto de Ley de Agricultura contempla una serie de medidas de gran interés de cara a no sólo a la generación de empleo en el ámbito rural, sino también en aras a la creación de un empleo de calidad que beneficie de manera más particular a los temporeros agrarios, y a las mujeres y jóvenes que trabajan en la agricultura. Todo el contenido de los capítulos II y III del Título II del Anteproyecto está dedicado a la regulación de tales intereses. En este sentido, su art. 6 fija que las actuaciones y políticas que la Administración de la Junta de Andalucía lleve a término en el medio rural tengan como objetivos los siguientes grupos de atención preferente:

*"a) Impulsar la renovación y el relevo generacional mediante medidas que apoyen la incorporación de las personas jóvenes agricultores.*

*b) Impulsar la igualdad entre hombres y mujeres.*

*c) Mejorar el empleo por cuenta propia y ajena, con atención específica a las necesidades de las personas desempleadas agrarias de larga duración y de la población del medio rural que posea un grado de discapacidad.*

*d) Fomentar la profesionalización, en el marco de lo dispuesto en el Título XI de la presente ley".*

La fijación de estos objetivos reviste más importancia de la que de una simple lectura pudiera deducirse. En realidad, tales objetivos definen directrices que juegan tanto en el momento de la elaboración de las políticas y actuaciones, representando poderosos elementos de control de validez de las mismas, como en los instantes posteriores a su elaboración y aprobación, puesto que constituyen criterios hermenéuticos de cara a la aplicación de aquellas políticas y actuaciones.

Hay que indicar asimismo que la regulación contenida en los mencionados capítulos tiene un epígrafe importante en el Título XI del Anteproyecto, ya que en éste se prevén relevantes actuaciones en materia de formación y capacitación de los trabajadores agrarios, circunstancia que representa, sin duda, un factor importante para su promoción profesional o, incluso, para su paso a agricultor o empresario autónomo. El art. 93, dedicado precisamente a la formación y capacitación de los trabajadores y trabajadoras agrarios por cuenta ajena, representa un buen exponente de cuanto se viene diciendo:

*"1. En el ámbito de sus competencias, la Administración de la Junta de Andalucía, por sí o con la colaboración de los agentes de Sistema Andaluz del Conocimiento, y de las organizaciones sindicales y empresariales atenderá la formación y mejora de la capacitación de los trabajadores agrarios y agroindustriales mediante la organización de cursos, prácticas formativas y enseñanzas no regladas específicamente dirigidos a estos colectivos.*

*2. Asimismo, la Administración de la Junta de Andalucía colaborará con los centros que impartan enseñanzas regladas para que implanten estudios cuyo objeto sea la obtención por parte de las personas trabajadoras de los sectores agrario y agroindustrial, la cualificación requerida para su promoción profesional e incorporación, en su caso, a los cuadros directivos y técnicos de las empresas, especialmente en el caso de personas jóvenes y mujeres".*

Al margen de lo expuesto y atendiendo a una perspectiva más general, debe subrayarse que todo el empeño que muestra el Anteproyecto en la consecución de una agricultura y de un sector agroindustrial más competitivo, mediante la búsqueda de dimensiones de espacios de producción más adecuados para el incremento de la productividad; la internacionalización del sector; su decidida apuesta por la calidad y la diferenciación de las producciones; la aplicación de las TIC; y la introducción y potenciación del factor "innovación" y su transferencia al tejido agrario y agroindustrial... constituirán a la larga factores que redundarán beneficiosamente en la creación de empleo en el medio rural y en las empresas asociadas a éste.

#### **V.4. Efectos sobre las personas consumidoras y usuarias**

En el apartado I de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Agricultura ya se anuncia que

*"Por lo tanto, la premisa fundamental de la que debe partir esta ley es la de considerar la agricultura como una actividad profesionalizada, en búsqueda constante de su competitividad por medio de la eficiencia en el uso de los recursos productivos, pero especialmente mediante un claro enfoque a las necesidades de las personas consumidoras"*

Fiel a esta proclamación, la perspectiva de los intereses de la persona consumidora se hace muy presente a lo largo del articulado de la Ley:

- En primer lugar, la protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores se erige ya por el art. 1. 2 k) como uno de los principales fines de la Ley; un principio axial del Anteproyecto que tutela de manera muy particular tanto la seguridad y salud de los consumidores, como los derechos de información que éstos ostentan sobre las distintas fases de la cadena alimentaria. En consonancia con ello, el Anteproyecto de Ley le marca deberes muy concretos a los operadores agroalimentarios, como muestran los arts. 5.3 b) y 71.
- En segundo lugar, la importancia de los intereses legítimos de los consumidores se lleva, en segundo lugar, al ámbito de la interlocución agraria, tanto como principio general [art. 1.2 g)], como en el ámbito más concreto de su integración en los procesos de toma de decisiones (art. 15), y en el de su efectiva incorporación a órganos de seguimiento y análisis del funcionamiento de la cadena alimentaria (art. 79.3)

– En tercer lugar; la legislación de defensa de los consumidores sirve también, según ya se ha apuntado, para modular el ámbito territorial de la normativa instaurada por el Anteproyecto (art. 3.2), o para justificar, entre otros bienes jurídicos, la existencia de Registros en los términos ya analizados en otra parte de estas consideraciones (arts. 26 y 29)

– En cuarto lugar, la perspectiva de los intereses económicos de los consumidores y, en especial, el que consigan beneficiarse de la reducción de los costes de los productos, constituye uno de los vectores sobre los que discurre el tratamiento que el Anteproyecto otorga a los canales cortos de comercialización, a los mercados locales y a las ventas directas de productos agrarios y ganaderos por los propios productores (arts. 72 y 74)

– Finalmente, como ya hemos indicado, la identificación veraz de los productos como manifestación última del derecho de información de los consumidores se hace presente tanto en el diseño de las normas que garanticen la calidad, el origen y la conformidad de los productos (art. 70), cuanto en la identificación de los productos mismos a través de la regulación contenida en el art. 82:

*"1. Además del cumplimiento de lo previsto en el Reglamento (UE) n° 1169/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, los productos agrarios y agroalimentarios, en todas sus fases, deberán ofrecer a sus destinatarias y destinatarios una información veraz, objetiva, completa y comprensible sobre las características esenciales propias, con indicaciones para su correcto uso o consumo, y advertencias sobre los riesgos previsibles que implique su utilización o consumo, de forma que las personas usuarias puedan realizar una elección consciente y racional entre los mismos y utilizarlos de una manera segura y satisfactoria.*

*2. Los productos agrarios y agroalimentarios que se comercialicen a granel deberán ir identificados, y las operadoras y los operadores garantizarán su trazabilidad e información que deberá ponerse a disposición del siguiente operador o consumidor final de acuerdo con la normativa vigente"*

#### **V.5. Efectos sobre los precios de los productos y servicios**

Como ya ha quedado sobradamente expuesto a lo largo de las presentes consideraciones, el Anteproyecto de Ley no contempla mecanismos que limiten o restrinjan la oferta de productos, puesto que no pueden reputarse como tales límites el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidos por la normativa vigente en materia de seguridad y trazabilidad alimentaria; presentación, identificación, envasado y comercialización de productos.

Tampoco se prevén en el Anteproyecto de Ley tributos, tasas, tarifas o exacciones de cualquier índole que puedan ser objeto posteriormente de repercusión sobre los precios que pague el consumidor final o los escalones intermedios de la cadena alimentaria.

**En Sevilla a 25 de Mayo de 2017**

**EL SECRETARIO GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN**

**Fdo: Rafael Peral Sorroche**