



## INFORME N 13/2017 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ANDALUCÍA

### CONSEJO:

D<sup>a</sup>. 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 5 de julio de 2017, con la composición expresada y siendo ponente D<sup>a</sup>. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 de junio de 2017, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, respecto del anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía.

Junto a la petición, el órgano proponente de la iniciativa normativa acompañaba el texto del anteproyecto, así como los Anexos I y II dispuestos en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, 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.

2. Con fecha 3 de julio de 2017, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta 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 diciembre<sup>1</sup>.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló 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. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El objeto del anteproyecto de Ley sometido a Informe, es establecer las bases de ordenación y fomento del sector agrario y agroindustrial andaluz, fijar las reglas de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía al respecto, y orientar las acciones tanto individuales como colectivas de los agentes económicos y sociales, públicos y privados, presentes en los ámbitos agrícola, ganadero y agroindustrial, y del medio rural andaluz en su conjunto. Todo ello, bajo la inspiración del respeto al concepto de una economía sostenible e integradora, fundamentada en la innovación, el mejor conocimiento científico disponible, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social, y de acuerdo con los principios y objetivos de la normativa europea, estatal y autonómica vigentes, sin perder de vista la vocación de reforma y adaptación que la propia ley debe albergar para que sea un instrumento de adaptación permanente al cambio.

Asimismo, es objeto de dicha norma la promoción y el fomento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector agrario y agroindustrial, así como la transferencia de los resultados obtenidos a sus agentes.

El anteproyecto normativo consta de una Exposición de motivos, y de una parte dispositiva estructurada en ciento veintidós artículos, agrupados en catorce Títulos, divididos en Capítulos; ocho Disposiciones adicionales; dos Disposiciones transitorias; una Disposición derogatoria única; y diez Disposiciones finales.

El Título I (artículos 1 a 3), relativo a las Disposiciones Generales, establece los principales objetivos y finalidades que se persiguen con esta Ley, así como la definición del ámbito objetivo y territorial de la misma. En este sentido, constituye el ámbito objetivo de la ley la ordenación general de las actividades que se desarrollan en el sector agrario y en el agroindustrial, así como de los agentes económicos y sociales,

---

<sup>1</sup> 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.



públicos y privados, presentes en dichos ámbitos. Esta ordenación se extiende a aspectos como la integración sostenible de la producción primaria, su transformación industrial, la promoción y seguimiento de los distintos componentes que forman la cadena alimentaria, incluida la comercialización de los productos, así como las políticas de desarrollo rural que contribuyan a la fijación de la población en el medio rural mediante políticas proactivas que favorezcan la igualdad de género y el relevo generacional.

En el Título II (artículos 4 a 18) se aborda la regulación de los agentes del sector, y se estructura en cinco Capítulos. El Capítulo I regula el Estatuto de las personas agricultoras y empresarias agroindustriales con sus respectivos derechos y sus deberes. Entre sus derechos, se subraya el derecho al reconocimiento social y legal de su papel como generadores de riqueza y empleo, y constructores y custodios de territorios vivos. Se pone un particular énfasis en destacar que el objetivo de la actividad agraria y agroindustrial debe ser la competitividad económica y la búsqueda de una remuneración equitativa para todos los factores productivos implicados, con subordinación al interés general y acorde con el respeto al medio ambiente. En el Capítulo II, se establecen las acciones y actuaciones de la política agraria de la Junta de Andalucía, encaminadas a favorecer la incorporación de personas jóvenes al sector agrario y agroindustrial, y la eliminación de potenciales efectos discriminatorios entre mujeres y hombres. El Capítulo III se orienta específicamente a los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, proponiendo la mejora de sus condiciones de trabajo, en un marco de empleo fijo y de calidad. En el Capítulo IV, se establecen los principios y reglas para la constitución y el mantenimiento de asociaciones y organizaciones relacionadas con el sector agrario y de la agroindustria, así como el fomento de cooperativas y otras entidades asociativas, incidiendo en la mejora de sus estructuras y dimensión. El Capítulo V desarrolla los principios y el marco general de la interlocución agraria en diferentes niveles, y se establecen el Consejo Asesor Agrario de Andalucía y el Consejo Agroalimentario Andaluz como órganos para la interlocución general.

El Título III (artículos 19 a 29) consta de dos Capítulos en los que se definen los espacios de producción, y se clasifican los mismos en explotaciones agrarias y empresas agroindustriales. Se señalan igualmente los objetivos comunes y los objetivos específicos de cada una de estas tipologías, y para las explotaciones agrarias se proponen una serie de objetivos específicos. Asimismo se señalan factores correctores de eventual aplicación para la concesión de ayudas, así como limitaciones en la cuantía e intensidad de las mismas. La Ley fomenta los arrendamientos a largo plazo de las explotaciones agrarias, y prevé estímulos y ayudas en los casos de transmisiones o adquisiciones por parte de determinados colectivos como jóvenes, mujeres o fórmulas de economía social o gestión en común. Se hace referencia al particular tratamiento de las tierras de titularidad pública, las cuales serán objeto de enajenación a través de procedimientos que garanticen la igualdad, concurrencia y publicidad, en los que se den prioridad a determinados colectivos previstos en la ley. Por otra parte, tanto las explotaciones agrarias como las industrias agroalimentarias han de ser objeto de



inscripción en los respectivos Registros de Explotaciones Agrarias y Forestales y de Industrias Agroalimentarias, que la presente Ley crea, con las excepciones reglamentariamente previstas.

El Título IV (artículos 30 a 33) regula la planificación y la gestión de los espacios de producción, dividiéndose para ello en dos Capítulos, el primero referido a la planificación de dichos espacios y, el segundo, a su gestión. Para garantizar el mantenimiento de la actividad agraria y la defensa del suelo agrario se establecen una serie de actuaciones: la Declaración de Zonas de Protección Agraria; los Planes de Ordenación de Explotaciones; los Contratos Territoriales; el anteproyecto de Ley prevé otras iniciativas ligadas al territorio, como el fomento de los Parques Agrarios y Huertos Urbanos.

En el Título V (artículos 34 a 38) se establecen las actuaciones públicas en materia de infraestructuras agrarias, y se determinan las actuaciones de interés autonómico, las obras e infraestructuras agrarias de naturaleza pública, así como las iniciativas y la participación de los particulares en la construcción de obras e infraestructuras agrarias. Por último, se establecen las responsabilidades en materia de conservación y explotación, así como el régimen de las infraestructuras agrarias.

El Título VI (artículos 39 a 48) se refiere a la integración de la actividad agraria y agroindustrial en el medio rural. En el Capítulo I se señala el papel clave de la actividad agraria y agroindustrial en el desarrollo económico y social de los territorios rurales. En esta línea, se destacan las Estrategias de desarrollo rural como elemento de programación en las áreas rurales y se habilitan fórmulas de participación social. Por su parte, en el Capítulo II se prevén una serie de medidas con el fin de compatibilizar la actividad agrícola y ganadera con la conservación de los recursos naturales de agua, suelo, biodiversidad y paisaje. Entre las actuaciones relativas al paisaje y la biodiversidad se resalta la conservación de setos y bosques isla, así como la integración paisajística de las construcciones e instalaciones agrarias. Asimismo, el agua se considera un recurso estratégico para la actividad agraria, con sujeción a la legislación aplicable en materia hídrica. En cuanto al recurso suelo, se velará por su conservación y tutela, entre otros medios, a través de los Planes de Ordenación y Protección de Zonas Agrarias, y se fomentarán prácticas para mejorar la calidad del mismo, así como su capacidad de secuestro de carbono.

El Título VII (artículos 49 a 61) regula la Producción agrícola, ganadera y agroindustrial. Se estructura en tres Capítulos, en los que se prevén los principios rectores en el uso de los factores de producción; se apuesta por la eficiencia en la gestión energética, y en la gestión de residuos y restos vegetales mediante la incorporación de nuevas tecnologías y del uso de las tecnologías de la información y la comunicación; y se establecen una serie de medidas de actuación que minimicen las posibles repercusiones sobre la salud, el medio natural y la actividad económica, estableciendo asimismo las actuaciones en casos de emergencia por alarmas de salud pública, sanidad vegetal o sanidad animal.



En el Título VIII (artículos 62 a 65) se contempla la prevención y gestión de riesgos. Regula la declaración de zonas afectadas por catástrofes, la articulación de medidas paliativas y correctoras y los procesos para garantizar la necesaria rapidez y flexibilidad.

El Título IX (artículos 66 a 71) regula la seguridad y calidad agroalimentaria. Se estructura en dos Capítulos. El primero, dedicado a la seguridad y trazabilidad agroalimentaria, fomenta la implantación de un sistema voluntario de autocontrol en la producción agraria primaria. En el Capítulo II, dedicado a la calidad agroalimentaria, se establecen los principios generales y la regulación en materia de calidad agroalimentaria, con eventuales modificaciones de la vigente Ley 2/2011, de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, junto con el desarrollo de un Plan de Calidad de la Cadena Alimentaria para Andalucía, así como los deberes de las operadoras y los operadores agroalimentarios en materia de calidad.

En el Título X (artículos 72 a 84) son objeto de regulación la comercialización y la cadena alimentaria. Consta de tres Capítulos. El Capítulo I dedicado a la comercialización, en el que se hace especial hincapié en el impulso de la promoción agroalimentaria, la internacionalización del sector agroalimentario andaluz, las ventas directas de productos agrarios, los mercados de productos agroalimentarios en origen, los canales cortos de comercialización, y los mercados locales. El Capítulo II, dedicado a la cadena alimentaria, regula su funcionamiento y los instrumentos para la supervisión y mejora entre los que destacan el Observatorio Andaluz de Precios de la Cadena Alimentaria y el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria. Se regula el establecimiento de contrato tipo, se fomenta el recuso al arbitraje y la mediación en el ámbito agrario para la resolución de conflictos, y se establecen las reglas básicas para la identificación de los productos agrarios y agroalimentarios. Por último, en el Capítulo III se resalta la función social de la cadena alimentaria, mediante el impulso y desarrollo de actuaciones de recuperación alimentaria y de donación de excedentes. Asimismo, se fomentan y promocionan productos y formas de comercialización que acorten la cadena de producción y consumo y con ello disminuyan la generación de excedentes

El Título XI (artículos 85 a 95) contempla los aspectos de investigación, desarrollo, innovación y formación. En su Capítulo I, se parte de que la promoción y el fomento de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector agrario y en el alimentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía constituyen una prioridad de la política agraria andaluza. En el Capítulo II se crea el Foro Andaluz de Innovación Agroalimentaria, como órgano de participación y asesoramiento en la materia y se remarca asimismo la importancia del fomento de iniciativas de innovación agroalimentaria por parte de la Administración de la Junta de Andalucía. Dentro del Capítulo III se contemplan los agentes para la mejora del conocimiento, la investigación y la transferencia agraria y agroalimentaria. Como novedad, se crea el Sistema Andaluz del Conocimiento Agroalimentario, integrándose dentro del Sistema Andaluz del Conocimiento. Asimismo, se fijan los objetivos de la investigación agroalimentaria y el desarrollo de las actuaciones de transferencia. En el Capítulo IV, se presta particular



atención a las actuaciones formativas, al desarrollo del plan de formación de enseñanzas no regladas y a la capacitación y reciclaje permanente de personas agricultoras y emprendedoras, así como a la formación de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena. Por último, en el Capítulo V, de difusión y divulgación, se establece una Estrategia de divulgación de la Ley, y se propone la incorporación en los planes y currículo de las enseñanzas obligatorias de contenido para promover el conocimiento del medio rural por parte de la población escolar.

En el Título XII (artículos 96 a 102) se desarrollan la Organización y Gobernanza, estableciendo el marco general de actuación, cuyos objetivos son modernizar las estructuras administrativas y de servicios, adecuar las estructuras administrativas a las nuevas orientaciones de la Política Agraria Común, mejorar los flujos de información en materia de política agraria y promover la participación activa de los agentes del sector y de la ciudadanía. Para ello, se potencia la Red de Oficinas Comarcales Agrarias (OCA) y la Red de Laboratorios, así como se desarrolla un Sistema de Información Estadística de calidad. El Capítulo II, dedicado a la simplificación administrativa, establece los principios generales de actuación y crea el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, en el que se integrarán, como secciones, los respectivos registros, inventarios e instrumentos análogos existentes o requeridos en materia agroalimentaria. Además, se regulan legalmente las entidades reconocidas por la Administración de la Junta de Andalucía para la tramitación de ayudas. El Capítulo III, inspirado en los principios de desconcentración y proximidad a la ciudadanía, persigue el mantenimiento y potenciación de la Red de Oficinas Comarcales Agrarias con el objetivo de aumentar su visibilidad e incrementar los servicios y prestaciones que actualmente ofrecen a las personas agricultoras. A su vez, se establece la Red de Laboratorios Oficiales con funciones de apoyo técnico especializado a la Consejería competente en materia agraria.

En el Título XIII (artículos 103 a 106) se regula la inspección, identificando las características del ejercicio de la misma, las facultades del personal inspector, las obligaciones de las personas inspeccionadas, así como el establecimiento de medidas administrativas de carácter no sancionador necesarias para garantizar, ante situaciones de riesgo inminente, la salud o seguridad de los consumidores, la sanidad vegetal, la salud de la cabaña ganadera y la integridad de los valores ambientales del medio rural.

Finalmente, el Título XIV (artículos 107 a 121) establece el régimen sancionador a lo largo de tres Capítulos. El primero recoge las disposiciones generales del régimen jurídico, la potestad sancionadora y la concurrencia con el orden penal. El segundo determina las infracciones leves, graves y muy graves, las personas responsables, y las sanciones correspondientes. Por último, el tercer Capítulo regula el procedimiento sancionador y los órganos competentes para incoar y resolver los procedimientos sancionadores relativos a las materias objeto de esta Ley.

Se prevén ocho Disposiciones adicionales, relativas a la circulación y transporte de los



subproductos animales no destinados al consumo humano, unificación de registros, actuaciones de control de ayudas, el Sistema de Evaluación, valoración y reconocimiento de la actividad profesional de los investigadores y especialistas del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA), actualización del importe de las sanciones y disponibilidad presupuestaria, entre otros asuntos.

Se prevén, asimismo, dos Disposiciones transitorias, sobre la adaptación de los sistemas de control de las Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas, y sobre la vigencia y ejecutividad de planes de ordenación territorial y urbanísticos afectados por una Declaración de Zona de Protección Agraria; una Disposición derogatoria única, que deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta norma y, expresamente, la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. Y, por último, diez Disposiciones finales, que versan sobre modificaciones en varias disposiciones legislativas sobre la habilitación competencial para las facultades de desarrollo y ejecución de lo establecido en esta Ley, y sobre la entrada en vigor de la misma.

#### **IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE DECRETO**

##### **IV.1. Análisis de las principales variables económicas**

A nivel macroeconómico, y con datos correspondientes a la Contabilidad Regional de España (INE), en 2016, el Valor Añadido Bruto (en adelante VAB) del sector primario andaluz, que agrupa agricultura, silvicultura, ganadería y pesca, alcanzó 7.500 millones de euros (precios corrientes), una cuantía similar a la alcanzada en el año precedente (el crecimiento respecto al año anterior es del 0,9%), representando en torno al 5,6% del total del VAB, más del doble que para el conjunto de España (2,6%) y sustancialmente mayor que en la UE (1,5%), como se puede apreciar en el siguiente Cuadro:



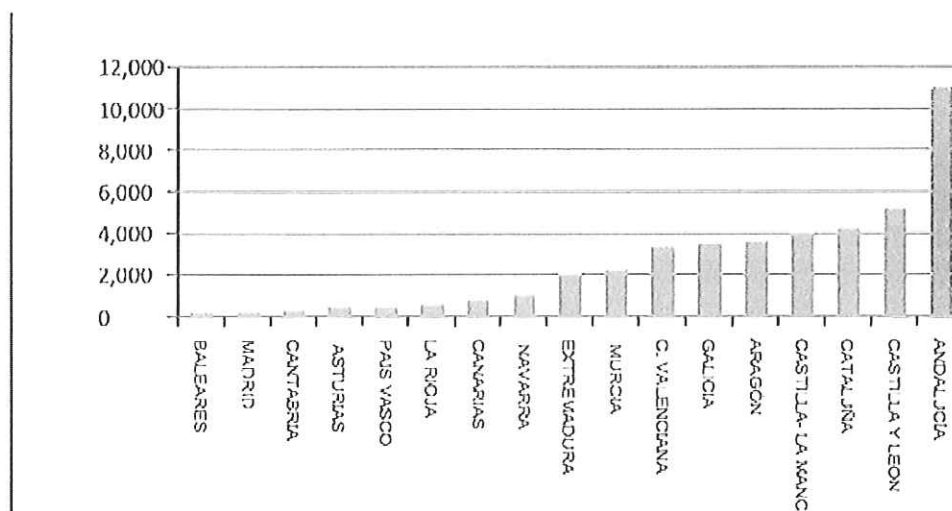
	Andalucía		España		UE-28	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	7.500.309	7.434.078	26.028.000	25.004.000	197.615.800	201.544.200
Valor añadido bruto total	134.759.184	130.493.914	1.011.006.000	975.795.000	13.249.794.200	13.173.571.600
% VAB primario /VAB total economía	5,6	5,7	2,6	2,6	1,5	1,5

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE); Eurostat

Nota: Precios corrientes. Miles de euros

## Producción

Andalucía lidera la producción agraria a nivel nacional. Así, con datos definitivos correspondientes al año 2014 y publicados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la producción de la rama de actividad agraria, a precios básicos, alcanza un valor de 11.073,45 millones de euros, lo que supone la cuarta parte (25,2%) del total nacional y aproximadamente el 2,7% de la producción agraria de la Unión Europea (UE), duplicando la aportación de la segunda Comunidad Autónoma española, en este caso, Castilla y León que concentra el 11,9%:



Nota: Producción Rama Agraria. Millones de euros. Valores corrientes a precios básicos.

Fuente: M<sup>o</sup> Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Si utilizamos datos más recientes, en una segunda estimación para el año 2016, las principales macromagnitudes agrarias para la Comunidad Autónoma de Andalucía





alcanzan cifras similares, con una producción agraria a precios básicos<sup>2</sup> de 11.772,26 millones de euros, en torno a un 4,6% superior a la existente en el año 2015, como queda reflejado en el siguiente Cuadro:

	2016	2015	Var 16/15
<b>PRODUCCIÓN VEGETAL</b>	<b>9.863,22</b>	<b>9.360,39</b>	<b>5,4%</b>
Cereales	383,83	534,11	-28,1%
Plantas Industriales <sup>(1)</sup>	335,10	340,43	-1,6%
Plantas Forrajeras	78,54	98,17	-20,0%
Hortalizas <sup>(2)</sup>	3.524,78	3.827,38	-7,9%
Patata	121,20	89,54	35,4%
Frutas <sup>(3)</sup>	2.882,05	2.873,37	0,3%
Vino y mosto	24,56	25,15	-2,3%
Aceite de oliva	2.458,49	1.519,52	61,8%
Otros	54,68	52,73	3,7%
<b>PRODUCCIÓN ANIMAL</b>	<b>1.621,43</b>	<b>1.610,30</b>	<b>0,7%</b>
<b>PRODUCCIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>103,71</b>	<b>104,59</b>	<b>-0,8%</b>
<b>ACTIVIDADES SECUNDARIAS NO AGRARIAS NO SEPARABLES</b>	<b>183,90</b>	<b>182,70</b>	<b>0,7%</b>
<b>PRODUCCIÓN RAMA AGRARIA</b>	<b>11.772,26</b>	<b>11.257,98</b>	<b>4,6%</b>

Notas:

(1) Incluye: Remolacha, tabaco, algodón, girasol y otras. También se incluyen las leguminosas grano

(2) Incluye: Flores y plantas de vivero.

(3) Frutas frescas, cítricos, frutas tropicales, uvas y aceitunas

Valores corrientes a precios básicos en millones de euros. Provisionales 2015. Avance 2016

Fuente: Consejería Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Dicha producción se puede desagregar en sus principales componentes para obtener con más detalle su comportamiento, estos son:

- Producción vegetal.
- Producción animal.
- Servicios agrarios.
- Actividades secundarias no agrarias no separables de la actividad agraria.

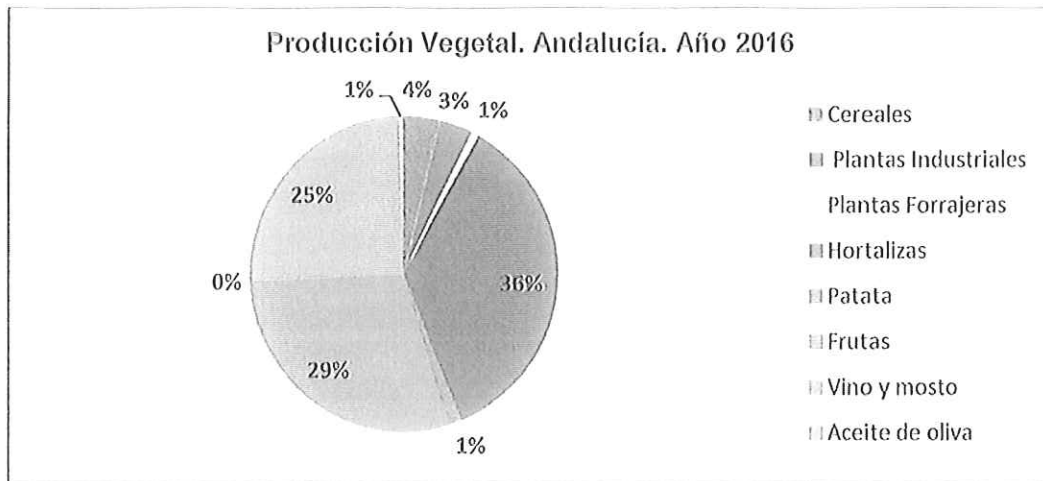
La producción vegetal, que supera los 9.863 millones de euros, se incrementa un 5,4% respecto a 2015 (y con ello el agregado), debido al aumento sobre todo del grupo de aceite de oliva<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> La Producción de la Rama Agraria designa el conjunto de bienes y servicios producidos a precios básicos (es decir, agregando al valor de la "Producción a precios del Productor" las Subvenciones a los productos netos de impuestos" en cada uno de sus componentes).

<sup>3</sup> La campaña de aceite 2015/2016 podría considerarse por encima de la media de la Comunidad Autónoma. Hay que tener en cuenta que en las cuentas del sector para el año 2016 se imputa el



En el siguiente gráfico, se puede observar el peso relativo de cada subgrupo, ocupando las hortalizas el primer lugar con un 36%, seguido de frutas (29%), y, en tercer lugar, del aceite de oliva, con una cuarta parte del total de la producción vegetal:



Fuente: Consejería Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Macromagnitudes agrarias de Andalucía.

La producción animal, que recoge el valor, a precios básicos, de los productos derivados del ganado<sup>4</sup>, alcanza los 1.621 millones de euros, experimentando un incremento del 0,7% respecto al año anterior. El valor de la producción animal en Andalucía representa un 13,8% de la producción de la rama agraria.

Por su parte, la producción de servicios incluye, a precios de mercado, los principales servicios realizados (unidades diferentes de las explotaciones agrarias) y que intervienen directamente en el proceso de producción agrario: recolección de productos, tratamientos fitosanitarios, entre otros. Se trata, en definitiva, de actividades muy frecuentes que habitualmente desarrolla el agricultor. No alcanza ni el 1% del total de la producción agraria (apenas supone el 0,9%) y disminuye respecto a 2015 en un 0,8%.

Con respecto a las actividades secundarias no agrarias no separables de la actividad agraria, se registran aquellas vinculadas al proceso de producción en la explotación, ya que suponen, bien una prolongación de la actividad agraria en sus productos (transformación de leche en queso y/o mantequilla en la explotación), o una utilización de los mismos medios de producción (equipos, instalaciones, tierra, mano de obra). Aumenta un 0,7% respecto al año anterior.

---

aceite elaborado por las Cooperativas Andaluzas y Sociedades Agrarias de Transformación correspondiente a la campaña 2015/16.

<sup>4</sup> Como, por ejemplo, carne, leche y huevos. Se incluyen, además de los obtenidos a partir de las especies de vacuno, ovino, caprino, porcino, aves y conejos, los derivados del ganado de lidia y cría de caballos de raza.



Por otra parte, y para llegar a conocer la renta agraria o valor generado por la actividad de la producción agraria, que mide la remuneración de los factores de producción, tenemos que restarle los consumos intermedios (que representan el valor, a precios de mercado, de los medios de producción consumidos o transformados en su totalidad en el proceso de producción<sup>5</sup>). El valor de dichos consumos intermedios para el año 2016 se estima en torno a 3.711 millones de euros, una cifra similar a 2015.

Con ello, el valor añadido bruto, supone un total de 8.060,90 millones de euros en 2016, un 7,3% superior al año anterior. Si a dicho valor le restamos las amortizaciones e impuestos y le sumamos las subvenciones, obtendremos un valor de 8.848,50 millones de euros como renta agraria en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2016.

El cálculo se puede apreciar resumido en el siguiente Cuadro:

	2016	2015	Var 16/15
<b>A. PRODUCCION RAMA AGRARIA</b>	<b>11.772,26</b>	<b>11.257,98</b>	<b>4,6%</b>
<b>B. CONSUMOS INTERMEDIOS</b>	<b>3.711,36</b>	<b>3.743,62</b>	<b>-0,9%</b>
<b>C. VALOR AÑADIDO BRUTO (A-B)</b>	<b>8.060,90</b>	<b>7.514,36</b>	<b>7,3%</b>
<b>D. AMORTIZACIONES</b>	<b>871,69</b>	<b>876,65</b>	<b>-0,6%</b>
<b>E. OTRAS SUBVENCIONES</b>	<b>1.760,96</b>	<b>1.721,37</b>	<b>2,3%</b>
<b>F. OTROS IMPUESTOS</b>	<b>101,67</b>	<b>97,35</b>	<b>4,4%</b>
<b>G. RENTA AGRARIA (C-D+E-F)</b>	<b>8.848,50</b>	<b>8.261,73</b>	<b>7,1%</b>

Fuente: Consejería Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Macromagnitudes agrarias de Andalucía.

Según estos datos, Andalucía aportaría en torno al 34% de Renta Agraria Nacional, y alrededor del 25% de la Producción de la Rama Agraria de España<sup>6</sup>.

Por otra parte, el Avance de Superficies y Producciones facilitado por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, con datos correspondientes a diciembre de 2016, nos permite obtener un cuadro ilustrativo<sup>7</sup>, aunque coyuntural, de los subgrupos que se

<sup>5</sup> Incluye semillas y plantones, energía y lubricantes, fertilizantes, fitosanitarios, piensos y alimentos para el ganado, gastos veterinarios, mantenimiento del material y edificios y otros servicios.

<sup>6</sup> Concretamente el 34,4% de la renta agraria nacional y el 25,2% de la producción agraria nacional.

<sup>7</sup> Es orientativo por cuanto habría que tener en cuenta la estacionalidad de los cultivos (se trataría de los cultivos de invierno).



producen en Andalucía, diferenciando tanto por superficie cultivada (hectáreas), como en producción obtenida:

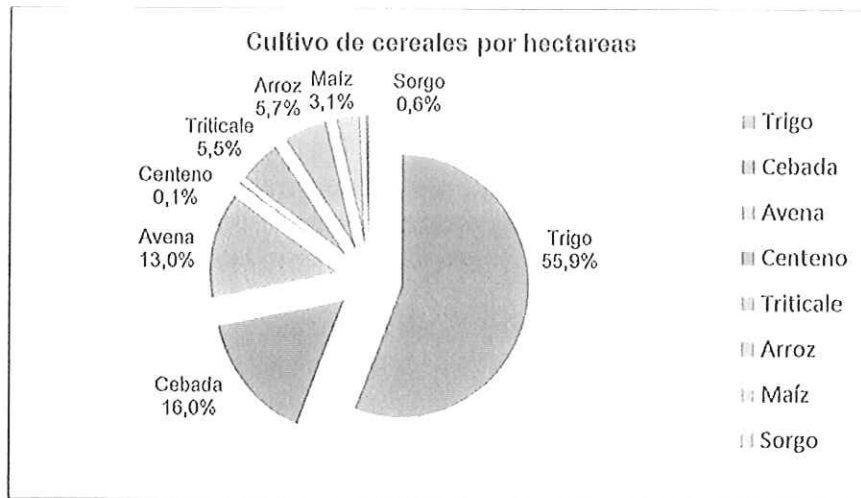
Grupos de cultivos	Hectáreas	Tm
Cereales	711.258	1.907.028
Leguminosas Grano	77.224	86.317
Tubérculos Consumo Humano	9.631	277.463
Cultivos Industriales	321.294	1.105.024
Cultivos Forrajeros	14.598	477.087
Hortalizas	133.457	7.482.164
Flores y Plantas Ornamentales	924	667.957
Cítricos	-	2.022.633
Frutales No Cítricos	-	423.508
Olivar	-	6.801.239
Viñedo	-	1.377.803

Nota: Datos a 31 de diciembre de 2016

Fuente: Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Consejería Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

De esta forma, es el grupo de cultivo de los cereales, el que más terreno ocupa en cuanto a superficie sembrada, con 711.258 hectáreas, mientras que son las hortalizas las que destacan en cuanto a producción con casi siete millones y medio de toneladas (concretamente 7.482.164 tm), seguido muy de cerca por la producción de olivar con 6.801.239 tm, sobre todo, por la aceituna de almazara que representa más de las tres cuartas partes (77,9%) del total de aceitunas obtenidas, incluido el aceite de oliva.

La distribución de las hectáreas cultivadas de los cereales (principal subgrupo) sería la siguiente, destacando el cultivo de trigo que ocupa más de la mitad del total de superficie cultivada:

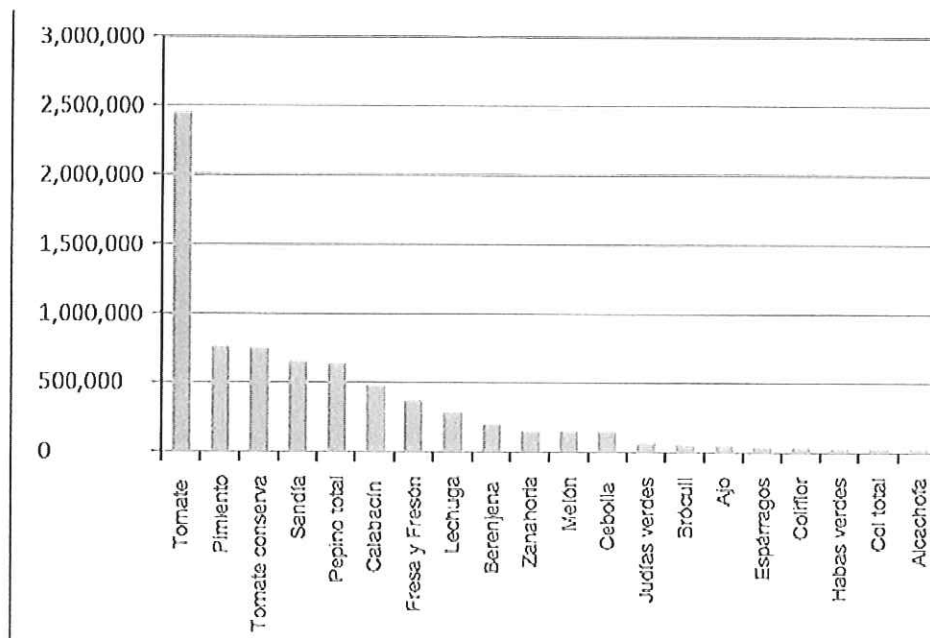


Nota: Datos de diciembre de 2016.

Fuente: Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Consejería Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.

Por el contrario, si observamos la producción, el principal grupo lo componen las hortalizas cuyo reparto está encabezado por los tomates, con casi dos millones y medio de toneladas, seguido, aunque ya más alejado, por el grupo de los pimientos (65.709 tm).

La distribución de los veinte principales componentes sería la siguiente:



Nota: Datos de diciembre de 2016. Toneladas de producción.

Fuente: Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Consejería Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.



## Explotaciones agrarias

Con datos de la Encuesta de Estructuras de Explotaciones Agrarias (2013 INE), en Andalucía se contabilizan 241.979 explotaciones, que ocupan una superficie de 5.507.376 hectáreas. Jaén es la provincia con 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 de la Comunidad Autónoma). El 21% de esta SAU se sitúa en Sevilla, seguida de Córdoba (19%) y Jaén (17,3%).

La SAU media de la explotación andaluza es de 18,1 hectáreas, un 25,4% más reducida que la media nacional (26,5 hectáreas).

Por su parte, y respecto al empleo, la actividad agraria en las explotaciones proporciona en Andalucía en torno a 242.000 Unidades de Trabajo Agrario (UTA=240 jornales)

En un porcentaje muy alto (93,6%) estas explotaciones tienen como titulares a personas físicas, mientras que tan solo el 2,3% están en manos de sociedades mercantiles (que, no obstante, agrupan el 17,3% de la SAU total andaluza y el 16,8% del total de empleo generado en la actividad agraria).

## Industrias agroalimentarias

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 con ello la población en el medio rural.

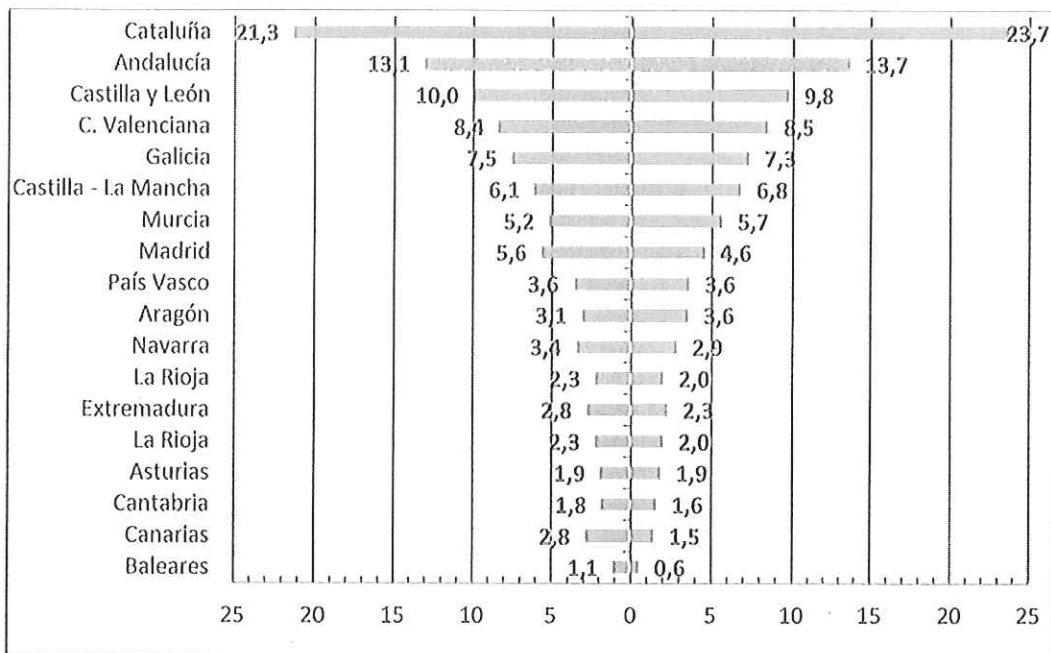
Según la Encuesta Industrial de Empresas del INE, Andalucía es la segunda Comunidad Autónoma, tras Cataluña, con mayor cifra de negocios y empleo utilizado en la rama correspondiente de alimentación, bebidas y tabaco (divisiones 10-12 CNAE 2009).<sup>8</sup>

Así, con datos de 2014, la industria agroalimentaria andaluza alcanza un volumen de negocio de 14.478,55 miles de euros, 13,7% del total nacional, empleando a 46.465 personas (13,1% de toda la ocupación a nivel nacional) y una cuarta parte (24%) del empleo industrial generado en la Comunidad Autónoma. El 37% de las personas ocupadas en la agroindustria andaluza son mujeres.

<sup>8</sup> La división del CNAE 2009 une la industria del tabaco a la alimentación y bebidas en un único sector, siendo esta la máxima desagregación sectorial posible.



Por Comunidades Autónomas, es Cataluña la que lidera el ranking a nivel nacional, concentrando casi la cuarta parte del total del volumen de negocio a nivel nacional (23,7%), y el 21,3% del empleo generado en el sector. La Comunidad Autónoma de Andalucía se sitúa en segunda posición (13,7% y 13,1%, respectivamente), siendo junto a Castilla La Mancha, Comunitat Valenciana, Navarra, Madrid y País Vasco, una de las Comunidades Autónomas menos intensiva en mano de obra, en relación al volumen de negocio generado.



Nota. Eje Izquierdo: Empleo. Eje Derecho: Cifras de negocio. Porcentajes sobre total nacional. Año 2014  
Fuente: INE: Encuesta Industrial de Empresas

Junto a ello y en cuanto a número de empresas, según el Directorio Central de Empresas (DIRCE), del INE, en el año 2016 Andalucía ha liderado, con 5.136, el número de empresas agroalimentarias a nivel nacional, muy por encima del número alcanzado en las siguientes Comunidades Autónomas: Cataluña (3.318) y Castilla y León (2.961).

En cuanto a su estructura, prácticamente la totalidad de las mismas son pymes con menos de 200 personas empleadas, estando el sector agroalimentario en Andalucía fuertemente atomizado, ya que en torno al 83% de las instalaciones agroindustriales tienen menos de 10 trabajadores.

En cuanto al VAB de la industria agroalimentaria andaluza, este está situado en torno a los 2.500 millones de euros y supone el 18% del total del VAB industrial andaluz.



Por sectores, destacan el 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 (ambos con el 12%).<sup>9</sup>

Cabe igualmente señalar el papel que dentro del área industrial (agroindustrias) juega la industria auxiliar, ya que existen 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, entre otros). El resto de industria auxiliar (5%) está asociada al cultivo del olivo: en Jaén (aceite de oliva) y Sevilla (aceituna de mesa).

### **Grado de concentración y mercados**

El sector agroalimentario andaluz está fuertemente atomizado, lo que unido a la reducida dimensión productiva de las empresas supone una barrera para asegurar el crecimiento sostenido del sector. Asimismo, limita, en parte, la capacidad de desarrollo de nuevos productos, y merma el poder de negociación frente a las empresas de distribución<sup>10</sup>.

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 solo 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 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.

Como resultado, a pesar de que el número de cooperativas ha disminuido en la Comunidad Autónoma de Andalucía un 5% entre 2008 y 2015, el número de trabajadores ha aumentado un 15% y la facturación ha crecido un 79% en el mismo periodo. Asimismo, en Andalucía las cooperativas de segundo grado en 2015 supusieron un 28% del total de la facturación del total de cooperativas andaluzas.

Todo ello es reflejo del proceso de concentración y consolidación que se está produciendo en el sector.

<sup>9</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.

<sup>10</sup> Según se indica en el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Andalucía 2014-2020.



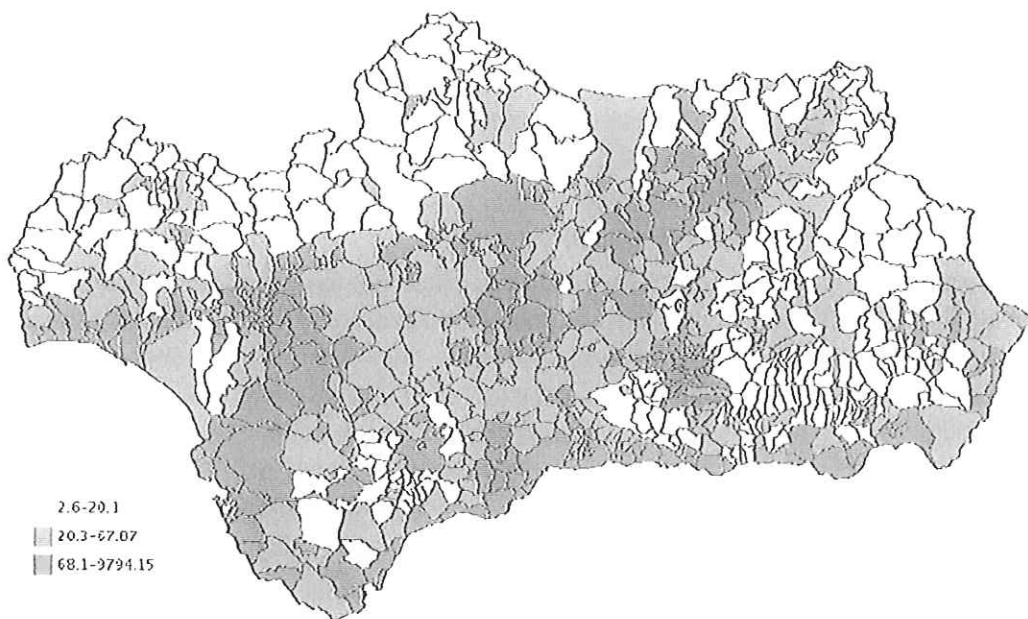


## Población en zonas rurales

Los espacios rurales constituyen el territorio donde se desarrollan las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, y, en consecuencia, se considera necesario efectuar un breve análisis al respecto, especialmente en relación a la población.

La pérdida de población de las zonas rurales es un fenómeno que se ha generalizado a lo largo de las últimas décadas en cualquier Comunidad Autónoma española. En el caso de Andalucía, este fenómeno se puede visualizar a través del siguiente mapa. En el mismo, se ponen de manifiesto las diferencias de densidad existentes en todo el territorio andaluz. Así, mientras las zonas más pobladas se concentran en las grandes urbes y en el litoral, son las zonas rurales las que presentan las densidades de población más bajas.

Densidad de Andalucía en 2015 (hab/km<sup>2</sup>)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos IECA

El proceso de despoblación de las zonas rurales se ha acentuado en los últimos años, debido a la crisis económica, ello junto a las dificultades específicas detectadas para desarrollar actividades económicas en el ámbito rural, ha generado un efecto especialmente negativo en este ámbito. Mientras en otros territorios se consolida la recuperación económica, en el ámbito rural las trabas administrativas y las dificultades a la inversión productiva suponen un impedimento para el logro de sus objetivos socioeconómicos y la consiguiente pérdida de población, dificultando el relevo generacional.



Por todo lo expresado anteriormente, se considera necesaria la adopción de medidas específicas para promover las inversiones productivas, especialmente mediante la reducción de trabas administrativas. En este sentido, una de las reivindicaciones trasladadas a esta ADCA por los emprendedores rurales coincide con este diagnóstico: la lentitud y las dificultades burocráticas para realizar los proyectos de inversión agrícolas y ganaderos. El objetivo perseguido con la reducción de trabas y de cargas administrativas es disminuir los costes innecesarios para las empresas, de manera que se facilite el desarrollo de su actividad y se disponga de más recursos económicos para inversiones productivas. Teniendo en cuenta lo anterior, la regulación debería facilitar la reducción de trabas y cargas, especialmente a las pequeñas explotaciones que cuentan con menores recursos económicos.

## V. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

### V.1. Consideraciones generales sobre la mejora de la regulación económica

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.

En tal sentido, merece recordar que 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 producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

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 Agencia de Defensa de la Competencia aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, 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. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "*garantía de las libertades de los operadores*



económicos", preceptúa:

*"Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia".*

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 (en adelante, Ley 40/2015), 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 iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), 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".*

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la "better regulation" no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la "Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación", dispone lo siguiente:

*"1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.*

*El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el*



detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra* y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, 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.

## V.2. Observaciones de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural sobre el contenido del proyecto normativo

Conforme a lo manifestado por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, el anteproyecto de Ley objeto de Informe pretende modernizar e incrementar la competitividad de los espacios productivos agroalimentarios andaluces, como sector que tiene una gran importancia para el PIB de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, la norma se concibe como un importante factor de cohesión territorial, proponiendo la planificación y fórmulas de gestión territorial de los espacios de producción. Aborda, por primera vez, la regulación de ciertos aspectos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tales como los canales cortos de comercialización, y las ventas directas de productos agrarios y ganaderos por los propios productores; vigilando 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; y buscando la simplificación administrativa de los trámites que los operadores económicos han de llevar a cabo frente a la Administración.

Según declara la citada Consejería, en el Anexo I de la Resolución del CDCA remitido, el Anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula un sector económico o mercado. Asimismo, reconoce que, según los criterios del Anexo II de la misma Resolución, la norma tiene una incidencia en la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas. No obstante lo anterior, se observa una incongruencia entre ambos Anexos dado que en el segundo de ellos, el órgano proponente parece negar lo declarado en el primero.

En relación con el principio de necesidad que ha de presidir la elaboración de todo proyecto normativo, la Consejería invoca, en primer lugar, la necesidad de cobertura



legal para emprender las políticas propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de agricultura. En segundo lugar, alude a la protección de ciertos objetivos públicos que son expresión del interés general. Entre estos, invoca la salud de las personas, la sanidad de los animales y plantas, los derechos e intereses legítimos de los consumidores, el medio ambiente y el patrimonio natural.

Sobre la base de esta argumentación rechaza que la norma regule o intervenga en el mercado de los productos agrícolas, de forma que lo que pretende es la tutela de tales intereses generales presentes en el mundo agrícola, y que como tales, deben ser regulados y protegidos.

También afirma en el Anexo II que las medidas propuestas en la norma son las menos restrictivas y, además, proporcionadas, alegando que la inscripción en los registros administrativos establecidos en la misma, no se considera requisito "*sine qua non*" para que los operadores económicos puedan iniciar el ejercicio de su actividad. En tal sentido, se afirma que en el control administrativo previo se sustituye el régimen de las autorizaciones por el de las comunicaciones o declaraciones responsables.

Desde la óptica de la competencia, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural declara que el proyecto normativo no limita el libre acceso de las empresas al mercado, a pesar de que en el mismo se prevea la existencia de dos Registros -el de Explotaciones Agrarias y el de Industrias Agrarias. Tampoco considera que la norma restrinja la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado porque no limita la oferta de las diferentes empresas y operadores; tampoco introduce controles de precios de venta de bienes y servicios; 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; tampoco impone normas técnicas o de calidad de los productos, diferentes de las admitidas por el Derecho europeo y nacional; y tampoco concede trato más ventajoso a unos operadores del mercado sobre otros. Por último, argumenta que la norma no reduce los incentivos para competir entre las empresas, sobre la base de que los mecanismos de supervisión del funcionamiento de la cadena alimentaria que erige la norma, se dirigen a reforzar la aplicación de las reglas de la competencia a la actividad agrícola, en línea con lo manifestado por la extinta Comisión Nacional de la Competencia en el Informe sobre Competencia y sector agroalimentario, de 19 de mayo de 2010.

En conclusión, el órgano proponente considera que los instrumentos de información propuestos en el anteproyecto de Ley, son mecanismos que, por un lado, sirven para prevenir conductas anticompetitivas mediante la autorresponsabilidad de los agentes y operadores del sector, y que, por otro, 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.

En cuanto al ámbito de la unidad de mercado, la Consejería estima que la existencia de



los Registros de Explotaciones Agrícolas y de Industrias Agroalimentarias, es plenamente admisible según los artículos 5 y 17.1 de la LGUM. Y ello, porque las causas que justifican su existencia son la protección de los bienes jurídicos contemplados en las letras a) y b) del artículo 17.1 (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); y 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 previo. En tal sentido, argumenta que la inscripción obligatoria tiene la finalidad de establecer un censo legal de los espacios agrícolas, y que el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria, no es un nuevo registro sino una herramienta que trata de facilitar y simplificar los problemas que derivan de la existencia de una multiplicidad de registros, inventarios, censos, entre otros, en el ámbito de una misma Consejería y que suponen una carga para el agricultor y para las empresas.

También desde la óptica de la LGUM, afirma que la norma proyectada no contempla ninguna medida, límite o requisito que tenga como efecto, según el artículo 18.2 de la LGUM, la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado. Desde este punto de vista, solo se sujeta a la inscripción a los espacios de producción ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se dispone la colaboración, interconexión e interoperatividad del Sistema de Información de la Cadena Alimentaria con los registros de similar índole que existan en otras Comunidades Autónomas.

Por último, se manifiesta que a pesar de no preverlo la norma expresamente, los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio nacional se consideran válidos en el territorio andaluz.

Sobre la base de estas consideraciones y los argumentos ofrecidos por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural en el Anexo II, se realizan las observaciones que se exponen a continuación.

### **V.3. Observaciones particulares sobre el proyecto normativo**

#### **V.3.1. Sobre la regulación en materia de precios**

En el borrador del anteproyecto de Ley sometido a Informe, se incluyen diversas referencias a la regulación de los precios. Así, en su articulado se recoge expresamente cuándo ha de entenderse que un producto se vende "*a pérdida*" o por debajo de coste.

En concreto, en el artículo 71, entre los deberes de las operadoras y los operadores



agroalimentarios en materia de calidad, se recoge en su apartado 3.c), el de denunciar el ofrecimiento a su persona de cualquier producto a un *“precio anormalmente inferior a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia, para la comprobación de una posible infracción de venta bajo coste o bajo precio de adquisición”*. Junto a ello, en el apartado 4 del mencionado artículo, se establece que los operadores de la cadena agroalimentaria que no cumplan con la precitada obligación *“serán responsables solidarios de que el producto cumpla con los requisitos establecidos en la legislación alimentaria tanto en lo referente, al origen, a las materias primas que lo componen, como de la características del mismo”*.

Igualmente, en el mismo sentido, entre las infracciones graves tipificadas en el artículo 112.16, figura expresamente: *“La comercialización en cualquier fase de la cadena agroalimentaria, excluida la minorista, de productos a precios anormalmente inferiores a los precios medios que dichos productos tengan en los mercados de referencia cuando la consecución de ese precio derive directa o indirectamente de incumplir los requisitos establecidos por la legislación de la cadena alimentaria”*.

También hay una mención a esta cuestión en el artículo 79.3, donde se prevé la creación del Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria, y determina que una de sus tareas, con especial atención, es *“el seguimiento de aquellas prácticas consistentes en adquisiciones o ventas de productos agroalimentarios a precios anormalmente inferiores a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia, cuando la consecución de tales precios se haga incumpliendo la normativa de calidad alimentaria o vulnerando las obligaciones impuestas por la legislación reguladora de la cadena alimentaria (...)”*.

Debe significarse que en una norma de carácter sectorial como la que nos ocupa no puede, en modo alguno, tipificarse un ilícito como el de la *“venta a pérdida”* o por debajo de coste, dado que este tipo de infracciones se enmarcan dentro del Derecho de la Competencia. A estos efectos, se hace necesario señalar que *“El derecho de la competencia se ha desarrollado en nuestro ordenamiento a través de dos diferentes sistemas normativos (ALONSO SOTO, 1996): por un lado, el regulador de la libertad de competencia, que comprende un grupo de normas cuya finalidad es sancionar los comportamientos de los empresarios u operadores económicos que impidan la existencia de competencia en el mercado, y es por ello llamado Derecho antimonopolio, Derecho antitrust; por otro, el regulador de la competencia desleal, que comprende un conjunto de normas que vienen a sancionar aquellas conductas empresariales que atentan contra la corrección en la realización de actividades competitivas en el mercado.”*<sup>11</sup>. Por otro lado, es el Estado quien ostenta la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil y en materia de defensa de la competencia.

Junto a la anterior consideración, ha de tenerse presente que únicamente podrá

<sup>11</sup> Vid. Díez Estella, F.: *“El artículo 3 LDC: falseamiento de la competencia por actos desleales”*, Noticias de la Unión Europea, Nº 330, 2012 (Ejemplar dedicado a: Derecho de la competencia), págs.83-94.



enjuiciarse si se produce o no una práctica contraria a la libre competencia o a la normativa de competencia desleal, como sucede con la venta a pérdida, o bien por los órganos de defensa de la competencia, en el marco de un procedimiento sancionador por conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), o bien por los órganos jurisdiccionales de lo mercantil, que conocerán de aquellas demandas en las que se ejerciten acciones relativas a competencia desleal.

Cabe advertir que este tipo de previsiones contenidas en el borrador del anteproyecto de Ley sometido a Informe, en los términos en que se encuentran redactadas, esto es, haciendo mención expresa a un precio "*anormalmente inferior*" a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia, que, por otro lado, parecen tener por finalidad última el garantizar la renta de los productores por vía normativa mediante mecanismos de intervención pública, en aras de un mayor equilibrio de la cadena de valor en el sector, constituyen una restricción a la competencia, contraria a la LDC, en la medida en que los precios medios pueden acabar funcionando como precios fijos, y su efecto en la práctica sería el de establecer un nivel mínimo por debajo del cual no se podría ofertar o demandar.

En este sentido, es cierto que la mejora de la posición del productor y del equilibrio en la cadena agroalimentaria ha venido ocupando un lugar destacado en los debates e intervenciones de las autoridades públicas en los últimos años, tanto en el ámbito de la UE como en el nacional, particularmente, centrado en si debiera permitirse garantizar la renta de los productores por vía normativa mediante mecanismos de intervención pública, o de acuerdos entre operadores, como pueden ser la prohibición de venta a pérdidas, la fijación de precios mínimos o la fijación de índices de referencia para la actualización de precios que contuviesen estos topes mínimos<sup>12</sup>. Sin embargo, tal y como señaló la autoridad nacional de competencia (CNC) en su "*Informe sobre*

---

<sup>12</sup> En el ámbito de la UE, cabe destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 2009 "*Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa*", los trabajos del Foro de Alto Nivel para Mejorar el Funcionamiento de la Cadena Alimentaria, el conjunto de debates relativos a la reforma de la PAC y finalmente, la plasmación normativa que ha tenido lugar en el Reglamento UE 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001, y (CE) nº 1234/2007. En el ámbito estrictamente nacional, entre otras iniciativas destaca especialmente la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y su normativa de desarrollo. Y en el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, destaca la aprobación de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.

Además de las anteriores actuaciones y plasmaciones normativas, que muestran un enfoque horizontal para el conjunto de subsectores agrarios, se ha prestado especial atención de manera diferenciada al subsector lácteo tanto en el ámbito de la UE como por el regulador y las autoridades públicas nacionales. A este respecto destaca el denominado "*paquete lácteo*" - incorporado en el Reglamento OCM única - la normativa de trasposición interna y otras medidas recientes de apoyo e intervención adicionales en el sector. En dicho ámbito, la mejora de la posición negociadora de los productores primarios está en el centro de la regulación.





competencia y sector agroalimentario" de 2010, relajar la aplicación de la política de competencia no es la vía para solucionar los problemas estructurales del sector agrario. Cabe entender que tanto los poderes públicos como los operadores privados pueden recurrir al empleo de instrumentos de muy diverso tipo para mitigar los problemas, que resultan plenamente compatibles con la normativa de competencia, sin necesidad de contravenir el actual contexto de regulación sectorial y de competencia, como pueden ser los instrumentos de potenciación del cooperativismo y del tamaño de los productores.

En el Informe de la CNC anteriormente mencionado, ya se puso de manifiesto que "el reequilibrio del poder negociador entre oferta y demanda en la fase de producción agraria no pasa por implantar una única medida regulatoria determinada, que además resulta claramente restrictiva de la competencia, sino por un conjunto de actuaciones dirigidas a la reorganización del sector, de manera que se pueda incrementar la eficiencia y el valor añadido de los productos. Una de estas medidas podría consistir en favorecer un mayor tamaño de los productores. El incremento de dicho tamaño probablemente implicaría economías de escala de las que se podrían derivar ahorros de costes y mejoras en calidad, así como una mayor capacidad de inversión, por ejemplo, en aumentar la percepción de dicha calidad por el consumidor final. Todos estos elementos reforzarían la competitividad de los productores agrícolas, y a la vez contribuirían a fortalecer su posición de cara a las relaciones contractuales con sus clientes". (Subrayado propio)

De hecho, en determinadas situaciones, las ventas a pérdidas pueden resultar pro competitivas y conllevar ventajas para el consumidor.

Sobre la base de todo lo anterior, las previsiones relacionadas con los precios difícilmente pueden ser compatibles con la normativa en materia de defensa de la competencia (artículos 1, 2 y 3 de la LDC y artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), dado que las mismas suponen el establecimiento o fijación de unos precios mínimos.

Por último, en términos de mejora de la regulación, se considera que las referencias legales anteriores afectarían al principio de seguridad jurídica de los operadores económicos. En este sentido, el principio de seguridad jurídica, entendido como la idea de certeza de Derecho que permite conocer la previsibilidad y certidumbre de las normas de modo que, los operadores económicos que interactúan en el mercado puedan adaptar sus conductas al sentido estricto de la norma, no permite conceptos jurídicamente indeterminados como "*precio anormalmente inferior a los precios que pudieran estimarse como precios medios*", establecido en el citado artículo 71, máxime cuando a continuación se regulan toda una serie de obligaciones y sanciones sobre los operadores económicos. A este respecto, cabe recordar que una de las características de la economía de mercado es la competencia en precios, y por ello los precios medios a los que se refiere el anteproyecto son simplemente una media de carácter general.



Asimismo, debemos señalar que la expresión "*precio anormalmente inferior*" mientras no se especifique, es un término indeterminado.

### V.3.2. Sobre las referencias relativas a la posición dominante de las empresas comercializadoras

En el anteproyecto de Ley se regula el abuso de posición de dominio, señalando como infracción muy grave: "*La adquisición de productos agrarios perecederos a un precio inferior al de su coste de producción, debido al abuso de la posición dominante de la empresa comercializadora sobre el mercado*" (artículo 113.2).

Cabe mencionar aquí, tal y como se puso de manifiesto por este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en sus Informes N 11/2016 y N 7/2017, relativos al anteproyecto de Ley Audiovisual de Andalucía y al Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía, que el sistema español de defensa de la competencia está integrado, desde el punto de vista institucional, por una serie de instancias de ámbito territorial diverso, relacionadas entre sí mediante distintos mecanismos de coordinación, que analizan los efectos sobre la competencia efectiva de conductas y operaciones de concentración empresariales que suceden en cualquier mercado. Dicho entramado institucional comprende la propia Comisión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (como instancia nacional), los organismos autonómicos de defensa de la competencia, y los tribunales ordinarios, que aplican dicha normativa en el ámbito privado. La clara vocación horizontal del modelo español de defensa de la competencia, en línea con el modelo comunitario, se vio reforzada con la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, creó y regula la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en aplicación de los artículos 58.1.5.º y 164 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Centrándonos en el análisis de la previsión contenida en el artículo 113.2 del anteproyecto de Ley, y desde un punto de vista sustantivo, ha de subrayarse que, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, corresponde en todo caso al Estado la competencia legislativa en materia de defensa de la competencia, lo que implica la potestad para regular las prácticas restrictivas de la competencia y, entre ellas, la tipificación de la conducta anticompetitiva de abuso de posición de dominio.

A mayor abundamiento, la identificación de un ilícito como el descrito, estaría ya definida y regulada en la normativa de defensa de la competencia (artículo 2 de la LDC y artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), de manera que solo cabría su calificación como tal ilícito en el marco de un procedimiento sancionador por parte de una autoridad de la competencia.

Sobre la base de todo lo anterior, habría de suprimirse la citada referencia al abuso de la posición dominante de la empresa comercializadora incluida en el tenor del referido



precepto.

### V.3.3. Sobre la regulación de diversos registros, y, en especial, del Registro de Industrias Agroalimentarias

A lo largo del anteproyecto normativo, se identifica la regulación o la referencia a distintos Registros, dirigidos a regular la actividad agraria, entre los que destacan el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales (artículo 26), el Registro de Industrias Agroalimentarias (artículo 29), así como la mención al Registro de Explotaciones Prioritarias de Andalucía (artículo 24), o el Registro de variedades vegetales en riesgo de erosión genética (artículo 51).

En el mismo sentido, también se mencionan determinados sistemas de información en materia agraria, como el procedimiento de comunicación previa al Sistema de Información de Venta Directa de Productos Primarios en Andalucía, regulado en el artículo 74.3; el Sistema de Información de la Cadena Alimentaria establecido en el artículo 99; o el Sistema Andaluz del conocimiento agroalimentario previsto en el artículo 88.3.

Igualmente, en la Disposición adicional segunda, sobre unificación de registros de contenido agrario y agroalimentario, se hace referencia a la necesidad de integrar todos los registros relacionados en esta norma:

*"De conformidad con los principios de simplificación administrativa contenidos en la presente ley, y en desarrollo de lo previsto en su artículo 99, las Consejerías competentes en materia agraria, en colaboración con la Consejería competente en materia de Administración Pública, adoptarán las medidas precisas para la integración en un solo Registro de todos los registros, inventarios, censos e instrumentos análogos regulados en esta ley que, por su naturaleza y ámbito, sean susceptibles de unificación, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley".*

Sobre estas referencias, y de acuerdo con los principios establecidos en la normativa en materia de unidad de mercado y aquellos dirigidos a garantizar una regulación eficiente y favorecedora de la competencia, habría que realizar una serie de consideraciones. En concreto, el establecimiento de registros de carácter habilitante, que se equipara a un régimen de autorización, deberá ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17 LGUM).

Así pues, la implantación de un mecanismo de intervención de este tipo deberá encontrarse justificada en razones de interés general y, además, el órgano que tramite la norma, deberá analizar si no existen ya otros mecanismos en funcionamiento que garanticen la salvaguarda del interés público que se pretende proteger con la regulación proyectada. En concreto, la creación del Registro de industrias agroalimentarias



diffícilmente podría encontrarse justificada con base en razones de salud pública o de seguridad alimentaria, y ello debido a que ya existen otros Registros en Andalucía que pueden proporcionar la información requerida, como serían el Registro Industrial de Andalucía, y el Registro Sanitario de empresas y establecimientos alimentarios, que tienen amparo en la normativa europea, y que ya protegen una razón imperiosa de interés general, como la salud pública o la seguridad alimentaria.

Téngase en cuenta, asimismo, que según el artículo 17.4 de la LGUM, *"las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización"*.

Por otro lado, a lo anteriormente expuesto habría que añadir que, de acuerdo con la propia previsión dispuesta en el Capítulo II del Título XII del anteproyecto sometido a Informe sobre *"Simplificación administrativa"*, sería más adecuado que se efectuara una simplificación de inicio, utilizando el recurso de la colaboración entre todas las Consejerías implicadas en este sector económico; en especial, con las Consejerías con competencias en materia de Salud y Medio Ambiente, por contar, la primera de ellas, con registros en materia de seguridad alimentaria y, con la segunda, en lo relativo a la regulación existente en materia de residuos y protección ambiental.

El objetivo principal de la anterior recomendación sería evitar la incorporación de registros y obligaciones que recaen directamente sobre los agentes económicos que operan en este sector, cuando ya se encuentran registrados al amparo de otras previsiones sectoriales, con las que se pretende salvaguardar la misma razón imperiosa de interés general que se invoca. De esta forma, por la vía de la colaboración interadministrativa se podrían alcanzar los objetivos de interés público perseguidos por la norma proyectada, sin incorporar nuevas obligaciones y cargas a los operadores económicos.

#### **V.3.4. Sobre la obligatoriedad de la "Recuperación alimentaria"**

El artículo 83, sobre recuperación alimentaria, establece una definición de lo que se entiende como excedente alimentario, en virtud de la cual: *"(...) se entenderá por excedente alimentario aquel producto alimentario, agrícola y agroalimentario, que, manteniendo sus condiciones de higiene y seguridad, no se hayan vendido o hayan sido retirados de la comercialización por causas tales como la falta de demanda, el comiso por incumplimiento de las normas fiscales, la proximidad de su fecha de caducidad, la alteración del embalaje secundario que no afecte a sus condiciones idóneas de conservación u otras análogas"*.

Asimismo, en el último párrafo del artículo 83.2 se recoge la siguiente previsión:



*“Reglamentariamente se desarrollará la obligación de determinadas superficies comerciales, industrias agroalimentarias y otros ámbitos de hacer entrega del excedente alimentario a organizaciones humanitarias para su distribución, o bien destinarlo al compostaje o a cualquier otro uso que suponga una reutilización o que se integre en un proceso de economía circular”.*

Sobre este particular, interesa subrayar que las directrices que en materia de recuperación alimentaria se están elaborando en el ámbito de la Unión Europea, a partir de la petición del Parlamento europeo, por medio de la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2012, sobre cómo evitar el desperdicio de alimentos: estrategias para mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria en la UE (2011/2175(INI)), se centran en impulsar medidas para evitar el desperdicio de alimentos.

Asimismo, en España, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente aprobó en 2013 la *“Estrategia Más alimento, Menos desperdicio”*<sup>13</sup>, que tiene como finalidad fomentar la transparencia, el diálogo y la coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria y las Administraciones públicas, y desarrollar de manera organizada, coordinada y estructurada, actuaciones comunes que contribuyan a un cambio real en las actitudes, procedimientos de trabajo y sistemas de gestión de todos los agentes de la cadena, que permitan limitar las pérdidas y el desperdicio y reducir las presiones ambientales.

En este marco de trabajos no se ha analizado ni avanzado en el concepto de excedente alimentario, sino que las medidas se plantean en torno a la necesidad de evitar el desperdicio. Además, conviene saber que no existe consenso oficial en el ámbito de las instituciones internacionales y europeas que han abordado esta problemática sobre la definición del *“desperdicio alimentario”*, utilizándose indistintamente diversos términos como pérdidas, desperdicio, despilfarro o residuo.

Sobre este particular, este Consejo, quiere, en primer lugar, manifestarse sobre la especial consideración y valoración que le merece que el centro directivo aborde esta cuestión, en la que entendemos hay importantes argumentos tanto humanitarios, como también medioambientales.

No obstante, ha de realizarse una consideración sobre la exigencia que se establece a *“determinadas superficies comerciales, industrias agroalimentarias y otros ámbitos”* de realizar una entrega del excedente alimentario; cuestión esta que, por otra parte, se pospone a un posterior desarrollo reglamentario. Este imperativo legal, tal y como aparece planteado en el borrador normativo, podría constituir una carga desproporcionada en la medida en que dicha obligación pasara por el establecimiento

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/estrategia-mas-alimento-menos-desperdicio/Libro\\_estrategia\\_desperdicio\\_baja\\_tcm7-271306.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/estrategia-mas-alimento-menos-desperdicio/Libro_estrategia_desperdicio_baja_tcm7-271306.pdf)



de cuotas o requisitos que pudieran dificultar la planificación de las estrategias empresariales de los agentes intervinientes en este sector.

### V.3.5. Sobre la incorporación de requisitos adicionales en materia de trazabilidad agroalimentaria

El artículo 67 del anteproyecto normativo, dedicado a la "trazabilidad agroalimentaria", en su apartado 3, dispone:

*"(...) Con la finalidad de facilitar el seguimiento y control de la trazabilidad, acreditar el origen y el destino legal durante la circulación y el transporte de los productos agroalimentarios y, en la medida de lo posible, evitar acciones delictivas de hurtos y robos, las personas titulares de las explotaciones agrarias deberán emitir un Documento de Acompañamiento al transporte, comprensivo de los datos identificativos de la mercancía transportada, de su origen y destino (...)"*

La exigencia de trazabilidad deriva de la normativa europea, y su fundamento último estriba en la salvaguarda de un interés general vinculado a la seguridad alimentaria. A este respecto, cabe mencionar, entre otros, el Artículo 18 del Reglamento (CE) Nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; o más recientemente, el bloque normativo derivado del llamado "paquete de higiene".

Igualmente, esta exigencia tiene su reflejo tanto en la normativa nacional reguladora de la seguridad general de los productos, así como de la calidad y la seguridad agroalimentaria<sup>14</sup>, e igualmente, en la normativa específica para cada grupo de productos (por ejemplo, carne y derivados; pescado y productos de la pesca, leche y productos lácteos, huevos, así como los modificados genéticamente).

En Andalucía, la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía, en su artículo 6.2.b), establece como obligatorio para los operadores agroalimentarios y pesqueros, dentro del sistema de gestión de la calidad, la "trazabilidad de los lotes o partidas de productos alimentarios y materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias con que trabajen".

De igual modo, el artículo 6.6 de la Ley 2/2011, ya establece la obligatoriedad de acompañar un documento en cualquier transporte o circulación de productos

<sup>14</sup> Vid, por ejemplo, el artículo 10.2 de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos; o el Real Decreto 1808/1991, de 13 de diciembre, que regula las menciones o marcas que permiten identificar el lote al que pertenece un producto alimenticio.



alimentarios o materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias, en el cual han de figurar los datos necesarios para que los receptores o consumidores de la mercancía tengan la adecuada y suficiente información.

Sobre la base de todo lo anterior, puede concluirse que existe un cuerpo normativo bastante amplio y completo que trata de garantizar la trazabilidad de los productos agroalimentarios, al objeto de preservar la seguridad alimentaria. En este sentido, la incorporación del "*Documento de Acompañamiento al transporte*", que se uniría a las obligaciones ya mencionadas no parece el mecanismo más adecuado, si lo que se pretende es "*evitar acciones delictivas de hurtos y robos*". Para este tipo de finalidades existen otros mecanismos menos restrictivos que la imposición de una nueva obligación, en este caso, a las personas titulares de explotaciones agrarias, como pudiera ser el refuerzo de las correspondientes labores de supervisión y control.

A lo anterior, habría que añadir que la obligatoriedad de emitir un Documento de Acompañamiento al transporte difícilmente podría ser compatible con el artículo 5 de la LGUM, en cuanto que este exige que el establecimiento de límites al acceso de una actividad o su ejercicio, o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, habrán de estar motivados por la Autoridad competente por la necesidad de salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, así como la proporcionalidad respecto a la razón invocada.

Además, dicha imposición se realizaría exclusivamente para los titulares de explotaciones agrarias implantados en el territorio andaluz, lo cual podría estar perjudicando a estos operadores económicos frente a los implantados en el resto de territorio nacional. Asimismo, dicha previsión pudiera contradecir el principio de no discriminación por razón de territorio establecido en el artículo 3 de la LGUM.

En consecuencia, y con arreglo a todo lo expuesto, se aconseja que el centro directivo reconsidere la necesidad de establecer esta obligación adicional a los operadores económicos afectados.

### **V.3.6. Sobre la tipificación de conductas contrarias a la libre competencia**

El apartado 1 del artículo 78 del anteproyecto de Ley establece lo siguiente:

*"Artículo 78. Funcionamiento de la cadena alimentaria*

*1. La Administración de la Junta de Andalucía, en el ámbito de sus competencias desarrollará, complementará e implementará en la Comunidad Autónoma de Andalucía las determinaciones de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, y velará porque las relaciones contractuales entre los distintos operadores agroalimentarios se ajusten a los términos impuestos por dicha Ley.*

*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.* (Subrayado propio).

Tal y como se ha tenido ocasión de señalar anteriormente, en otros apartados de este Informe, es la normativa de defensa de la competencia, en concreto, los artículos 1, 2 y 3 de la LDC y los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde quedan tipificadas las conductas que serían contrarias a la competencia. Esta regulación específica y de carácter básico estatal es la que se aplica para la detección de prácticas que pudieran, en el marco de un expediente sancionador, llegar a ser constitutivas de una infracción de las normas de defensa de la competencia.

Asimismo, las citadas referencias recogen de forma parcial el contenido del artículo 2 de la LDC en el que se hace referencia al abuso de posición de dominio de las empresas en un determinado mercado, trasladando este criterio a los contratos tipo formulados por los distintos agentes económicos que constituyen la cadena alimentaria, por ello, estaría generando incertidumbre e inseguridad jurídica sobre los propios ilícitos regulados en la normativa de defensa de la competencia.

En este sentido, la posibilidad de llevar a cabo una nueva definición de cualquier otro ilícito sería una competencia básica estatal, por lo que la introducción, en el marco de una regulación sectorial como la que nos ocupa, de una serie de definiciones de conductas que pudieran ser restrictivas de la competencia, como las que se señalan en el apartado 1 del artículo 78 debe ser suprimida.

### **V.3.7. Sobre la homologación de los contratos-tipo de productos agroalimentarios**

El apartado 1 del artículo 81 del anteproyecto de Ley regula la figura de los contratos-tipo:

*“1. En el ámbito de las competencias de la Junta de Andalucía, corresponde a la Consejería competente en materia agraria, la homologación de los contratos-tipo de productos agroalimentarios que promuevan las organizaciones interprofesionales reconocidas en la Comunidad Autónoma, así como los que puedan solicitar organizaciones representativas de la producción, por una parte, y de la transformación y comercialización, por otra, y, en defecto de estas últimas por empresas de transformación y comercialización. De cara a la homologación de un contrato tipo se valorará la viabilidad del contrato tipo propuesto, su trascendencia de cara a la mejora y transparencia de la cadena alimentaria y la no perturbación del sector.” (Subrayado*





propio).

En la Exposición de Motivos del anteproyecto se explica que *"con el fin de mejorar el cumplimiento de los contratos agrarios se regula el establecimiento de contrato tipo, se fomenta el recurso al arbitraje y la mediación en el ámbito agrario para la resolución de conflictos, y se identifican las reglas básicas para la identificación de los productos agrarios y agroalimentarios"*.

Al objeto de garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos que intervienen en este mercado, pudiera ser necesario delimitar de una forma más clara el ámbito de aplicación de los contratos-tipo que se pretenden regular en Andalucía. Téngase en cuenta que corresponde al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, en virtud de la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, la homologación de aquellos contratos cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma. Por ello, sería de interés determinar de forma concreta el alcance de la figura regulada.

Por otro lado, para poder llevar a efecto la referida homologación, el precepto citado alude a una serie de elementos de difícil compatibilidad con los principios de unidad de mercado, competencia y de mejora de la regulación económica, tal y como se expondrá a continuación.

Singularmente, en el apartado primero se menciona que *"de cara a la homologación de un contrato tipo se valorará la viabilidad del contrato tipo propuesto, su trascendencia de cara a la mejora y transparencia de la cadena alimentaria y no perturbación del sector"*. La introducción de dicho párrafo, en especial la remisión a la viabilidad del contrato o que este genere una hipotética perturbación en el sector de que se trate, supondría la valoración de elementos de un alto grado de subjetividad y que en la práctica estarían contemplando requisitos de naturaleza económica relacionados con el sector; cuestión esta que iría más allá del objetivo que persigue esta iniciativa de contrato tipo, que no es otro que contribuir a reducir la incertidumbre respecto a determinados contenidos de los acuerdos entre particulares y a incrementar, por lo tanto, la seguridad jurídica en las relaciones comerciales, tal y como se pone de manifiesto en el *Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario* de la CNC, ya referido con anterioridad, donde se subraya la bondad de dichos contratos *"siempre y cuando dicha homogenización no dé lugar a limitaciones de la libertad de las partes para decidir variables fundamentales del contrato, como precio y la cantidad"*. En el mismo sentido, se señala que *"no debería servir para limitar la independencia de los operadores, en sus relaciones con otros agentes"*.

A esto debe añadirse que la introducción de criterios como los señalados, sería contraria a lo dispuesto en el apartado 2.g) del artículo 18 de la LGUM, que proscribe entre las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, los siguientes: *"g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa*



*o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.*

En el cuarto apartado se establece que *“reglamentariamente se regulará el procedimiento administrativo de homologación de los contratos-tipo, así como el contenido mínimo que deben revestir, que en cualquier caso incluirá la fijación del precio de la transacción mediante criterios objetivos valorables en el momento de la contratación (...)”.*

A este respecto, hay que señalar que, dado su carácter abierto y su falta de concreción (al disponerse que se desarrollará reglamentariamente), no podemos entrar a valorar cada uno de los puntos, pero sí efectuar algunas consideraciones desde el punto de vista de la competencia.

Así, en cuanto al precio, el contrato-tipo no puede precisar el indicador o indicadores concretos a utilizar, salvo que lo permita la normativa sectorial comunitaria. No puede obviarse, tal y como advertía la autoridad nacional de competencia que *“el establecimiento de índices de referencia puede producir efectos análogos a la fijación de precios desde el punto de vista de la competencia”*<sup>15</sup>. Así, se indicaba que la cláusula referente al precio debería contener la previsión de que fueran ambos, tanto el precio a percibir como los indicadores para su actualización, fijados libremente por las partes<sup>16</sup>.

### **V.3.8. Sobre la suscripción de códigos de buenas prácticas agrarias**

El Capítulo II del Título X de la norma proyectada, dedicado a la cadena alimentaria, regula entre otras cuestiones el impulso de elaboración de códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria.

Concretamente, en los apartados tercero y cuarto del artículo 79, dedicados a los *“instrumentos para la supervisión y mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria”*, se contempla dicha figura:

<sup>15</sup> Informe IPN 47/10 Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria elaborado por la Comisión Nacional de la Competencia.

<sup>16</sup> En igual sentido en el informe IPN 84/12 de la Comisión Nacional de la Competencia sobre el Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria se señala que *“de la misma manera, se deja claro que son las partes, libremente, las que pueden tener en cuenta dichos indicadores. Con ello, se elimina la posibilidad de que el contrato-tipo establezca en concreto qué indicadores habrán de utilizarse a tal efecto, y se eliminan las potenciales implicaciones para la competencia que se derivarían del hecho de que la obligación de utilizar el contrato-tipo se extienda a todo un sector mediante una extensión de norma de la Interprofesional correspondiente”.*



*“3. Al objeto de mejorar el funcionamiento, transparencia y cooperación de la cadena alimentaria, se crea el Foro Andaluz de la Cadena Alimentaria, como 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. En particular, será objeto de especial atención por parte del Foro, de cara a su comunicación a los órganos y autoridades competentes, el seguimiento de aquellas prácticas consistentes en adquisiciones o ventas de productos agroalimentarios a precios anormalmente inferiores a los precios que pudieran estimarse como precios medios en los mercados de referencia, cuando la consecución de tales precios se haga incumpliendo la normativa de calidad alimentaria o vulnerando las obligaciones impuestas por la legislación reguladora de la cadena alimentaria (...).*

*4. Las operadoras y los operadores que se acojan a códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, podrán tener preferencia en la normativa reguladora de ayudas y subvenciones relacionadas con el sector agroalimentario que se promuevan por parte de la Junta de Andalucía”. (Subrayado propio)*

Los códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria constituyen un instrumento de autorregulación entre los operadores del sector. Cabe poner de manifiesto que, a nivel estatal, existe un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria, aprobado mediante Acuerdo de 24 de noviembre de 2015<sup>17</sup>, firmado por las asociaciones representativas de los agricultores, las cooperativas, las industrias y la distribución alimentaria, y publicado en el BOE mediante Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de la Industria Alimentaria.

Sobre esta materia, especialmente, merece destacarse el Informe INF/CNMC/003/15, relativo al Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria, en el que se analizaban las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. En el referido Informe, la CNMC insistía en la necesidad de que los instrumentos de autorregulación cumplieran ciertos requisitos:

- “i. No inclusión de cláusulas restrictivas de la competencia.*
- ii. Adhesión libre y voluntaria, evitando la discriminación y la creación de restricciones a la entrada o salida del mercado.*
- iii. Previsión de mecanismos efectivos y obligatorios de resolución de conflictos, incluyendo un órgano independiente, con capacidad técnica suficiente.”*

<sup>17</sup>Véase en:

[http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-medidas-para-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/24novacuerdofirmado\\_tcm7-407636.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/ley-de-medidas-para-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/24novacuerdofirmado_tcm7-407636.pdf)



Sobre la base de lo anterior, y del análisis de la regulación de los códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria contenidos en el artículo 79.4 del anteproyecto normativo, se desprende la existencia de un aspecto susceptible de mejora desde la óptica de su adecuación a los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia. A este respecto y, si bien es cierto que en el anteproyecto de Ley no se recogen expresamente los referidos criterios enunciados por la autoridad de competencia, entre ellos, el de la voluntariedad en la adhesión a estos códigos para los operadores, sin embargo, al contemplarse en dicho precepto el reconocimiento de un genérico derecho de preferencia en la obtención de ayudas y subvenciones relacionadas con el sector agroalimentario para los operadores que se acojan a ellos, dicho incentivo para la suscripción de tales códigos en la práctica, difícilmente resulta irrenunciable para cualquier operador, quedando condicionada y/o en entredicho el respeto a la libre voluntariedad de su firma.

### V.3.9. Sobre el Catálogo de buenas condiciones agrarias

El artículo 42 del anteproyecto de Ley regula el Catálogo de buenas condiciones agrarias, que va a condicionar en cierta forma la actividad agrícola y ganadera de los operadores de este mercado. El citado precepto dispone:

#### *“Artículo 42. Catálogo de buenas condiciones agrarias*

*1. Con el fin de facilitar la transición hacia un modelo productivo basado en la bioeconomía y la economía circular, de manera que tenga un impacto positivo sobre los recursos naturales de agua, suelo, biodiversidad y paisajes, reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en toda la cadena de valor, y realicen una gestión de residuos orgánicos e inorgánicos, la Consejería competente en materia agraria establecerá un catálogo de buenas condiciones agrarias, con un nivel mínimo de exigencias que todas las personas agricultoras deberán conocer previamente a la puesta en marcha de cualquier actividad agraria y respetar durante el ejercicio de la misma.*

*2. Reglamentariamente se determinará el procedimiento para la elaboración de dicho catálogo, cuyo contenido será congruente con los requisitos de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales”. (Subrayado propio)*

Esta disposición normativa contiene un mandato, que impone a la Consejería competente la obligación de aprobar un “*Catálogo de buenas condiciones agrarias*”, el cual contendrá una serie de exigencias mínimas que habrán de ser conocidas por los operadores económicos del sector, con carácter previo al inicio de cualquier actividad agraria, y que también deberán respetar a lo largo del ejercicio de la misma. De este modo, puede entenderse que el referido Catálogo opera, en la práctica, como una medida que afecta tanto al acceso como al ejercicio de la actividad.



En este sentido, conviene recordar lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM:

*“Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.*

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.*

Con arreglo a este precepto, cualquier requisito de acceso a una actividad económica o a su ejercicio deberá estar fundamentado en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En este sentido, parece que la necesidad de esta medida reguladora estaría justificada en la protección del medio ambiente. No en vano, en la parte expositiva de la norma se señala que, en el Capítulo II del Título VI, sobre *“Integración en el medio ambiente y los recursos naturales”*, se prevén una serie de medidas, entre ellas, el establecimiento de las buenas condiciones agrarias a que deben sujetar su actividad las explotaciones, con independencia de que perciban o no ayudas, *“con el fin de compatibilizar la actividad agrícola y ganadera con la conservación de los recursos naturales de agua, suelo, biodiversidad y paisaje”*.

Al establecerse en la norma que la concreción del procedimiento para la elaboración del Catálogo de buenas condiciones agrarias se efectuará reglamentariamente, y al disponerse de forma escueta y genérica que su contenido será congruente con los requisitos de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, se desconocen cuáles serían las exigencias mínimas concretas que deberán conocer las personas agricultoras con carácter previo a la puesta en marcha de su actividad y cumplir durante el ejercicio de la misma. Por esta razón, desde este Consejo no puede valorarse la proporcionalidad de la medida dispuesta.

En todo caso, en aras de la seguridad jurídica, claridad y transparencia, resultaría aconsejable que se concretara en la norma a qué requisitos legales de gestión y a qué buenas condiciones agrarias y medioambientales se está haciendo referencia en la norma, dado que los términos utilizados en esta disposición pueden resultar similares a los utilizados en la normativa reguladora de la condicionalidad asociada a determinados regímenes de ayuda a los agricultores en el marco de la política agrícola común.



#### V.3.10. Sobre las actuaciones de investigación y transferencia

El Capítulo III del Título XI del anteproyecto de Ley (artículos 88 a 90) está dedicado a lo que el propio anteproyecto denomina como "*investigación y transferencia*". En el artículo 88.1 del texto se reconoce al IFAPA como la agencia que ejerce las competencias en materia de investigación, transferencia y formación en el sector agroalimentario, de acuerdo con las competencias asignadas en su normativa reguladora. Y, en su apartado 2, a su vez, se establece que la Administración de la Junta de Andalucía impulsará el desarrollo de actividades de investigación, desarrollo, innovación y formación en las áreas agrarias y agroalimentarias por parte de los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, los grupos de investigación y, en su caso, por las organizaciones sectoriales agrarias, en los términos establecidos por su normativa reguladora.

El anteproyecto de Ley declara como objetivo principal de la investigación agroalimentaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía "*ofrecer una respuesta oportuna y continua a los retos científicos, tecnológicos, ambientales y económicos a los que se enfrentan los sectores agrario y agroalimentario, y transferir soluciones útiles, innovadoras y eficientes al sector empresarial que tengan incidencia directa en su competitividad y contribuyan a la mejora del bienestar social*".

Indudablemente no debe realizarse reproche alguno sobre las medidas de investigación impulsadas para obtener una mejora en el bienestar social y de la competitividad de los operadores económicos, aunque sí que debe tenerse muy presente los posibles riesgos para la libre competencia que pueden derivarse de la atribución de las mencionadas actividades de investigación, desarrollo, y formación en exclusiva a unas determinadas entidades como, por ejemplo, sucede en el caso objeto de análisis, al otorgar a los Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento, a los grupos de investigación y, en su caso, a las organizaciones sectoriales agrarias, dichas facultades.

En particular, el otorgar la exclusividad o prioridad de la prestación de estas actividades a unas determinadas entidades, podría suponer la exclusión de determinados operadores económicos del mercado, y, al mismo tiempo, constituiría una barrera de entrada para los operadores económicos que no se encuentren integrados en ninguna de las entidades u organizaciones citadas, por lo que, en definitiva, se limita el acceso de los profesionales a la realización de estas actividades. Por ello, a fin de evitar o reducir estas barreras de acceso al mercado y también las restricciones de ejercicio profesional, el contenido de las disposiciones normativas debe definirse de manera adecuada para mitigar sus riesgos sobre la libre competencia, de manera que se eluda la atribución en exclusiva de tales actividades a una única entidad, o a un número reducido de ellas, cuando no haya unos motivos fundados o una razón de interés general que lo justifique.



#### V.3.11. Sobre la formación para mejorar la cualificación de los profesionales del sector

El anteproyecto de Ley prevé que la Administración de la Junta de Andalucía desarrollará a través del IFAPA un Plan de Formación de enseñanzas no regladas, al que se ajustarán los cursos y programas que se ofrezcan, y que estará destinado a mejorar la cualificación de los profesionales del sector agroalimentario, incluidos los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena. A su vez, el anteproyecto de Ley determina que la Consejería competente en materia agraria colaborará con las autoridades educativas para el diseño de módulos y ciclos de formación y capacitación agrarios en la enseñanza reglada profesional. Y, específicamente, contempla la posibilidad de la Consejería con competencias en materia de educación de ofertar formación para la obtención de los correspondientes títulos académicos conducentes a la adquisición de competencia profesional para la mejora de la cualificación de los profesionales del sector agroalimentario y su empleabilidad. El Capítulo IV del Título XI del anteproyecto de Ley bajo el título "Formación" (artículos 91 a 93) se dedica a regular las actuaciones formativas, diferenciando las actuaciones de formación y capacitación de las personas emprendedoras, de aquellas actuaciones de formación y mejora de la capacitación de los trabajadores y trabajadoras agrarias por cuenta ajena.

En principio, no cabría realizar objeción alguna sobre los esfuerzos por alcanzar mejoras en la calidad de la cualificación de los profesionales que presten sus servicios en el presente mercado, sin embargo, las previsiones normativas y las actuaciones formativas concretas que se efectúen para obtener dichos objetivos, deberán en cualquier caso, evitar la incorporación de barreras de entrada o de ejercicio o, lo que es lo mismo, la creación de reservas de actividad.

Ello sucede por ejemplo en el caso de la creación de títulos académicos conducentes a la capacitación o competencia profesional para ejercer la profesión en el presente sector (artículo 91.3 *in fine* y 91.4).

Otro ejemplo se puede encontrar cuando el texto normativo hace mención a que la capacitación de las personas emprendedoras podrá acreditarse en virtud de un procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales, establecido a partir de Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral (artículo 92.5).

Una muestra más se recoge en el texto del anteproyecto de Ley cuando dice que 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, de 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 (artículo 93.2).



A este respecto, son numerosas las ocasiones en las que las autoridades de defensa de la competencia<sup>18</sup> han tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los riesgos para la competencia que entraña la creación de reservas de actividad mediante la exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional, dado que se asocian esas reservas de actividad a titulaciones concretas, en vez de a la capacitación técnica de los profesionales. Habida cuenta que la regulación de una profesión, exigiendo la posesión de una determinada titulación o de algún otro tipo de formación o habilitación, supone una barrera de acceso de los profesionales a una actividad económica y a su ejercicio, que deberá estar basada en una razón concreta de interés general que la justifique<sup>19</sup>.

Por tanto, salvo que queden acreditadas las razones de interés general o fallos del mercado que requieran de una intervención pública, la reserva de actividad tiene unos efectos perjudiciales para los prestadores de servicios, al ver incrementadas las condiciones o requisitos de acceso al mercado de que se trate.

Debe recordarse, asimismo, que el hecho de que exista una norma con rango legal no fundamenta cualquier tipo de restricción de la competencia. Las restricciones deben, en todo caso, estar amparadas en un objetivo de interés público concreto que debe constar suficientemente motivado en la parte expositiva de la norma para que se pueda comprobar la concurrencia de su necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por otro lado, no ha de obviarse que el establecimiento de la realización de los cursos de formación, programas, talleres de formación, jornadas u otras actividades mencionados en el anteproyecto de Ley puede ocasionar efectos claramente negativos para la libre competencia, al comportar unos costes en términos de dinero y tiempo, que pueden operar como un desincentivo a los profesionales a la hora de acceder al mercado.

Finalmente, y no por ello menos importante, y como ya se ha señalado en el apartado anterior, correspondiente a las actuaciones de investigación y transferencia, ha de

<sup>18</sup> Véase, a este respecto, por citar algunos, los Informes emitidos por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía Nº 14/2014, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA JUVENTUD DE ANDALUCÍA (22 de diciembre de 2014), o INFORME N 09/14, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA (22 de octubre de 2014).

Respecto a las reservas de actividad en los servicios profesionales, la autoridad estatal de defensa de la competencia se ha pronunciado en varios informes, entre otros, el E-2008-01 Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales (2008) o en el más reciente referido a la actividad de evaluación de edificios INF/DP/0021/14. Informe sobre posibles reservas de actividad en la actividad de Evaluación de Edificios contemplada en la regulación urbanística (2014).

<sup>19</sup> Debe tenerse en cuenta que son también numerosos los pronunciamientos de la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado en el marco de los procedimientos de reclamación o información de los operadores económicos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM, respectivamente, en los que se ha abordado esta cuestión de las reservas de actividad.





evitarse cualquier atribución en exclusiva o prioridad de la realización de las actividades formativas a favor de unas determinadas entidades, por sus implicaciones para el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado correspondiente<sup>20</sup>. A este respecto, el anteproyecto de Ley parece dejar abierta la facultad de la realización de cursos, programas, talleres de formación, jornadas y actividades, incluidos en el Plan de Formación tanto a operadores públicos como privados, al establecer que estas serán desarrolladas por el IFAPA o por otras administraciones, organizaciones profesionales agrarias, cooperativas y entidades asociativas, agrupaciones o asociaciones sectoriales y empresas, que cumplan los requisitos que serán establecidos en convocatorias específicas (artículo 91.2 segundo párrafo del anteproyecto de Ley). No obstante, en la medida en que la norma condiciona el acceso de las empresas al cumplimiento de unos requisitos que serán fijados *a posteriori* en unas convocatorias específicas, habrá de prestarse una especial atención a la hora de diseñar dichas convocatorias para que no se introduzcan criterios que generen barreras, obstáculos o restricciones injustificadas a la competencia<sup>21</sup>. En cualquier caso, deberá optar por la elección de unos requisitos objetivos, que favorezcan la concurrencia o participación del mayor número posible de empresas, evitando la inclusión de condiciones discriminatorias. Además, deberá dar la máxima publicidad al contenido de las convocatorias para favorecer la transparencia.

#### V.3.12. Sobre la planificación y gestión de los espacios de producción

El Título IV del anteproyecto de Ley (artículos 30 a 33) se dedica a regular la planificación y gestión de los espacios de producción. En conexión con las medidas establecidas en dicho Título, en la Disposición final octava se introduce una modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, añadiendo como nuevo supuesto de las actividades de planificación, el de la planificación de Ordenación y Protección de la Zona Agraria. Sobre este particular, es conveniente comenzar poniendo de manifiesto que son numerosas las ocasiones en las que las autoridades de defensa de la competencia<sup>22</sup> se

<sup>20</sup> Como sostiene la CNMC en el citado Informe sobre posibles reservas de actividad en la actividad de Evaluación de Edificios contemplada en la regulación urbanística: *"La limitación en el número y variedad de operadores en el mercado, genera un efecto negativo sobre la competencia que puede materializarse, caeteris paribus, en mayores precios de los consumidores de los que resultarían en caso de que se permitiera la actividad de todos los operadores facultados para competir en este mercado. Estos mayores precios implican unos mayores costes para los destinatarios de los informes de evaluación de edificios, con el consiguiente perjuicio para la economía y, en definitiva, para el bienestar de los ciudadanos."*

<sup>21</sup> A tal efecto, véase el documento publicado en 2010 por la ADCA *"Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza"*.

<sup>22</sup> La extinta Comisión Nacional de la Competencia ha analizado el impacto de la intervención urbanística en el funcionamiento del mercado del suelo en un estudio sectorial específico E-2012-01: SUELO "Informe los problemas de competencia en el mercado del suelo" publicado en 2013.

Con anterioridad, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía tuvo la oportunidad de analizar los efectos sobre la competencia derivados de la delimitación del suelo destinado, en esta ocasión, al ámbito de las grandes superficies comerciales en su Informe N 14/09. Anteproyecto de la Ley por el que se modifican la Ley 1/1996, de 10 de enero, del comercio



han pronunciado acerca de las barreras de entrada injustificadas generadas por diferentes instrumentos de planificación urbanística o de otra índole.

En este sentido, y con carácter general, es importante tener en cuenta que a la hora de diseñar los concretos instrumentos de planificación referidos a la materia objeto del presente anteproyecto de Ley, la Administración competente deberá realizar un análisis previo de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva. De este modo, deberá evitarse el establecimiento de limitaciones en los usos del suelo como, por ejemplo, a través de la declaración de unas determinadas zonas de protección agraria (artículo 30) o de la aprobación de los planes de ordenación de explotaciones (artículo 31).

En todo caso, partiendo de la premisa de que el suelo es un recurso limitado, y al mismo tiempo un *input* relevante para el desarrollo de algunas actividades económicas, la existencia de una regulación detallada y delimitadora podría suponer limitaciones respecto de la instalación de nuevos operadores, conllevando barreras de entrada de carácter absoluto. Por ello, es especialmente relevante tener en consideración que cualquier restricción en el uso del suelo deberá estar justificada en la consecución de una razón imperiosa de interés general y realizarse a través de una medida proporcionada y no discriminatoria.

- Declaración de Zonas de Protección Agraria

El artículo 30.1 del anteproyecto normativo prevé que *"el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia agraria podrá efectuar la Declaración de Zona de Protección Agraria para aquellos ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma, en los que el ejercicio o mantenimiento de la actividad agraria constituyan factores de gran relevancia de cara a la funcionalidad y cohesión económica, ambiental y social del territorio"*.

La determinación de las zonas declaradas de protección agraria podría fundamentarse en la salvaguarda del interés general para *"la protección del medio ambiente"* como la razón imperiosa de interés general que podría justificar tal limitación, sin embargo, difícilmente puede justificarse con base en la protección de la actividad agraria y, en ningún caso, con base en una razón de naturaleza económica, tal como parece desprenderse del citado artículo 30.1 del anteproyecto de Ley.

El establecimiento de una regulación en la que se delimiten los usos a los que se pueden destinar algunos suelos, en este caso, el dedicado a la actividad agraria,

---

interior de Andalucía, la Ley 9/1998, de 25 de noviembre, del comercio ambulante y la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de ferias comerciales oficiales de Andalucía, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (2009).



condiciona de manera significativa el principio de libertad de empresa, y genera un posible impacto negativo en las condiciones de competencia en el mercado. Esta afectación dificulta o incluso, en algún supuesto, impide el acceso de nuevos entrantes competidores o la expansión de los operadores ya existentes. Del mismo modo, las restricciones a la implantación de ciertas actividades no garantizan que se ubiquen aquellas que podrían ser las más deseadas y perseguidas con la regulación, no descartándose que posibles emplazamientos de actividades queden carentes de ocupación.

La alteración de las condiciones de competencia en el mercado podría suponer un impacto en términos de cantidad y calidad de la oferta, así como en condiciones comerciales y precios de bienes y servicios, y por tanto, repercutir directamente sobre el bienestar de las personas consumidoras.

Asimismo, una regulación prolija y detallada en cuanto a los usos del suelo, presenta una gran dificultad para adaptarse a los cambios que se puedan producir en la realidad social y económica de los ámbitos territoriales afectados. Debe tenerse en cuenta que estas restricciones habitualmente se introducen mediante instrumentos que exigen para su modificación procedimientos lentos, y en un entorno de mercado en el que los cambios se desarrollan a una velocidad muy superior, provocando la obsolescencia de la regulación.

En definitiva, todas estas limitaciones representan afectaciones a la competencia que carecen de justificación y que, además, pudieran considerarse medidas desproporcionadas, conllevando un trato discriminatorio con respecto a determinados operadores en función de su tamaño empresarial. Por ello, sería recomendable su revisión, y comprobar que no existen otras medidas menos distorsionadoras de la competencia con las que lograr el objetivo perseguido.

- *Participación de las organizaciones más representativas del sector con carácter previo a la Declaración de Zona de Protección Agraria*

En el artículo 30.2 del anteproyecto de Ley se prevé la consulta a las organizaciones más representativas del sector, en particular aquellas que lo sean respecto a la zona geográfica ordenada, en el procedimiento para la Declaración de Zona de Protección Agraria.

Dicha medida presenta un alto riesgo de restricción de la competencia, por la posible influencia que pueden ejercer en la decisión final adoptada por la Administración, pudiendo tener en cuenta los intereses de las explotaciones que se encuentren incluidas en las organizaciones más representativas de manera preponderante. Por otra parte, puede propiciar la situación de concentración de los operadores económicos alrededor de dichas organizaciones, quedando excluidos de la decisión administrativa en este ámbito, por tanto, aquellos operadores que no se encuentren integrados en



dicha organización.

Adicionalmente, en el supuesto de que la intervención de las organizaciones más representativas del sector condicione el acceso de los operadores a una actividad económica, habría que tener en cuenta que el apartado g) del artículo 18.2 de la LGUM prohíbe aquellos actos, disposiciones o medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de las autorizaciones en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>23</sup>, por ser actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, al establecer requisitos discriminatorios.

- Informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia agraria

Merece una especial atención la previsión contenida en el artículo 30.3 del anteproyecto de Ley cuando dice que *“Durante el procedimiento de elaboración, tanto de los instrumentos de ordenación urbanística como de los planes o programas sectoriales que puedan afectar a terrenos, usos o actividades amparados por la Declaración, se requerirá informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia agraria; informe que se ceñirá exclusivamente a la apreciación de aquellos aspectos del plan o programa que afecten o puedan afectar a los contenidos de la Declaración”*.

Mediante dicha disposición normativa, la Consejería competente en materia agraria predispone un mecanismo de control a través del carácter preceptivo y vinculante del informe que podría operar *de facto* como un mecanismo de autorización, sin que se encuentre debidamente justificado en pro de los principios de necesidad y proporcionalidad. En cualquier caso, dicho informe supondría la inclusión en el

<sup>23</sup> Artículo 10. Requisitos prohibidos.

(...):

e) *Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.*

f) *Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general.*



procedimiento de un nuevo trámite que puede entenderse innecesario. Por tanto, sería aconsejable la reformulación de dicha previsión, en aras de suprimir las barreras de acceso a los operadores económicos y a la eliminación de trabas administrativas injustificadas.

– Sobre los Planes de Ordenación de Explotaciones

De acuerdo con la regulación propuesta en el anteproyecto de Ley en su artículo 31.1: "Los Planes de Ordenación de Explotaciones tienen por objeto promover determinadas zonas declaradas de protección agraria o en comarcas o pagos concretos la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas en orden a su estructura, capitalización, organización empresarial e integración ambiental, así como la mejora de la eficiencia de las ya existentes, mediante las ayudas y estímulos, que en su caso, se acuerden." (Subrayado propio)

De la lectura de dicho precepto se desprende que la Administración competente otorgará las correspondientes ayudas o estímulos en función de si se cumplen determinadas características por parte de las explotaciones agrarias ubicadas en las zonas declaradas de protección agraria, comarcas o "pagos" concretos. En consecuencia, ha de advertirse, en primer lugar, que la participación en los Planes de Ordenación de Explotaciones no se produce en condiciones de igualdad para todos los interesados que pretendan beneficiarse de tales ayudas o estímulos. Y ello porque el texto del anteproyecto de Ley contempla unos requisitos de participación que restringen la concurrencia en el citado procedimiento, estableciendo además un trato discriminatorio entre los participantes en función de unos parámetros de índole puramente empresarial, como son la estructura, capitalización, organización empresarial e integración ambiental, que en primer lugar, no guardarían relación alguna con el objeto supuestamente pretendido por el Plan asociado a intereses agrarios, y que además, afectarían a la libertad de organización empresarial, beneficiando a unas explotaciones en detrimento de otras, con base en sus características empresariales, lo que difícilmente encontraría justificación.

Asimismo, respecto de este tipo de criterios de naturaleza económica habría que tener en cuenta su adecuación al artículo 18.2 g) de la LGUM, que prohíbe cualquier acto, actuación o medios de intervención de la autoridad competente que contenga o aplique requisitos de naturaleza económica en los términos establecidos en la letra e) Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>24</sup>.

Por otra parte, ha de evitarse la inclusión de términos indeterminados o sin concretar, como son el de "dimensiones suficientes" o el de "características adecuadas", que confieren a la Administración un alto margen de discrecionalidad y que, por

<sup>24</sup> Véase nota a pie 23.



consiguiente, generan una situación de gran incertidumbre para los operadores económicos que podrán acogerse a dichos planes.

– Sobre el Proyecto de Ordenación

El artículo 31.4 del anteproyecto de Ley establece que:

*"En el caso de que, por las medidas previstas en los planes de ordenación, se requiera la reordenación de la propiedad o los usos del suelo, las personas propietarias afectadas elaborarán un Proyecto de Ordenación, cuya aprobación corresponderá a la persona titular de la Consejería competente en materia agraria". (Subrayado propio)*

Dicha previsión comporta la imposición de una obligación a los operadores económicos propietarios de las explotaciones del área afectada por la reordenación que tendrán que elaborar un Proyecto de Ordenación para la reordenación de su propiedad o de los usos del suelo sometido a la aprobación de la Administración autonómica. Dicha imposición, indudablemente, va a tener una incidencia directa en los intereses privados y en la libertad de empresa de los operadores económicos afectados, generando a su vez unos elevados costes en términos monetarios y de tiempo que deberán asumir obligatoriamente los propietarios de dichas explotaciones, afectando a la potencial viabilidad financiera, así como suponiendo trabas para una posible adaptación de los mismos a unos modelos empresariales prefijados por la normativa propuesta.

Por ello, pudiera ser razonable y, en su caso necesario, evitar la incorporación de dichas restricciones a la competencia que solo van a generar un aumento en los costes de producción y distribución del sector y, en definitiva, una pérdida del bienestar social.

En este sentido, se considera que la incorporación de este tipo de restricciones adicionales tiene una afectación económica muy significativa, por lo que el centro directivo debería reflexionar sobre el modelo de regulación propuesto, su oportunidad y efectos sobre el beneficio social en su conjunto, de manera que se eliminen las restricciones que no estén justificadas en razones de interés general y que, en su caso, las que se establezcan, sean proporcionadas.

**V.3.13. Sobre la obligatoriedad de disponer de un plan específico para la reducción de desechos de productos alimenticios a lo largo de los procesos de transformación**

El artículo 55.4 del anteproyecto de Ley dispone textualmente:

*"Las industrias agroalimentarias deberán elaborar un plan para la reducción de desechos de productos alimenticios a lo largo de sus procesos de transformación. Las condiciones y características de dicho plan se determinarán reglamentariamente".*



Se introduce, por tanto, una nueva exigencia para los agentes económicos que intervienen (en este caso para las industrias agroalimentarias) como es el hecho de tener que elaborar un plan cuyo contenido además se desconoce (“(...) *se determinará reglamentariamente*”). La obligatoriedad impuesta deberá valorarse teniendo en cuenta que en materia de desechos ya existen unas exigencias medioambientales estrictas a las que los operadores ya están sometidos, y por tanto, la nueva disposición supondría para ellos una carga adicional.

Desde la óptica de la buena regulación, este requisito deberá ser analizado a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (artículos 2.2. de la Ley 6/2017, 129.2 y 3 de la Ley 39/2015 y 5 de la LGUM).

En igual sentido, cabe considerar el artículo 7 de la LGUM, relativo al principio de simplificación de cargas, en virtud del cual *“la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades (...)”*.

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, como este Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar reiteradamente. De ahí, la importancia de incentivar la producción de normas más transparentes, más fácilmente aplicables y sujetas a un proceso de revisión que optimice sus resultados, coadyuve a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias

#### **V.3.14. Sobre la conveniencia de incluir una referencia explícita al sometimiento a la normativa de defensa de la competencia**

El objeto del anteproyecto de Ley es establecer las bases de ordenación y fomento del sector agrario y agroindustrial andaluz, fijar las reglas de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía al respecto, y orientar las acciones tanto individuales como colectivas de los agentes económicos y sociales, públicos y privados, presentes en los ámbitos agrícola, ganadero y agroindustrial. A este respecto, y considerando que el funcionamiento de este sector se encuentra sometido a la normativa de defensa de la competencia, se echa en falta una referencia expresa sobre este aspecto, similar a la contenida en el articulado de otras disposiciones normativas. Así, cabría citar la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que en su artículo 4, entre los principios rectores, se refiere al respeto a la libre competencia en el mercado, y en su artículo 7 incluye un precepto dedicado específicamente a la defensa de la competencia

Sobre la base de lo expuesto, se recomienda introducir en el borrador del texto un artículo en los siguientes términos:



*“Artículo xx. Defensa de la competencia.*

*El contenido de las relaciones reguladas por la presente Ley, así como la aplicabilidad de los principios rectores en la ejecución e interpretación de tales relaciones, quedará sometido a la normativa de defensa de la competencia, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa comunitaria.”*

#### V.3.15. Sobre las remisiones reglamentarias

Por último, se ha de manifestar la detección de numerosas remisiones a desarrollo reglamentario. De hecho, han sido detectadas más de una veintena de remisiones, tratándose en algunos supuestos de materias de relevancia, susceptibles de incorporar contenidos de regulación, con potencial impacto sobre las actividades económicas y la competencia. A título de ejemplo, podríamos citar las siguientes:

- El procedimiento para la enajenación de tierras de uso agrario de titularidad de la Junta de Andalucía (artículo 28).
- El Registro de Industrias Agroalimentarias (artículos 29 y 99.2).
- El procedimiento para Declaración de Zonas de Protección Agraria (artículo 30).
- El contenido de los Planes de Ordenación de Explotaciones (artículo 31.3).
- El Procedimiento de elaboración del catálogo de buenas condiciones agrarias (artículo 42.2).
- El desarrollo de aquellas actuaciones que podrán ser consideradas de utilidad pública en casos de emergencia (artículo 60.3).
- El procedimiento que regulará la presentación de la comunicación previa para la incorporación al Sistema de Información de Venta Directa (artículo 74.3).
- El procedimiento administrativo de homologación de los contratos-tipo (artículo 81.4).
- El sistema para favorecer la recuperación y donación de los excedentes alimentarios (artículo 83.2).
- El Procedimiento para la obtención de la habilitación para ser consideradas como Entidades Reconocidas para la tramitación de ayudas (artículo 100.2).

En línea con lo anterior, se ha de recordar que en la medida en que dichas disposiciones reglamentarias incorporen preceptos que puedan revestir una incidencia sobre las condiciones de la competencia en el mercado, la unidad de mercado o las actividades económicas, en su trámite de elaboración normativa habrá de solicitarse el preceptivo informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en atención a lo dispuesto en el artículo 3.1 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, así como en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.





Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

## DICTAMEN

**PRIMERO.-** En el borrador del anteproyecto de Ley sometido a Informe, se incluyen diversas referencias a la regulación de los precios, en concreto, en sus artículos 71, 79, y 112, regulando cuándo ha de entenderse que un producto se vende "*a pérdida*" o por debajo de coste.

Igualmente, en el anteproyecto de Ley se regula el abuso de posición de dominio, señalando como infracción muy grave en el artículo 113.2, la adquisición de productos agrarios perecederos a un precio inferior al de su coste de producción, debido al abuso de la posición dominante de la empresa comercializadora sobre el mercado.

Asimismo, en el artículo 78.1 del anteproyecto normativo dedicado al funcionamiento de la cadena alimentaria, se incluye la tipificación de conductas contrarias a la libre competencia.

Las previsiones relacionadas con los precios, difícilmente pueden ser compatibles con la normativa en materia de defensa de la competencia, en concreto, con los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, y los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dado que las mismas suponen el establecimiento o fijación de unos precios mínimos. El logro de diversos objetivos de interés público, tales como la seguridad alimentaria, la preservación del ámbito rural o la protección del medio ambiente, no se puede traducir en la fijación directa o indirecta de precios u otros elementos constitutivos de infracción en materia de defensa de la competencia. La normativa nacional de defensa de la competencia resulta plenamente aplicable al sector agroalimentario. Salvo la aplicabilidad, caso por caso, del artículo 1.3 de la LDC a los acuerdos restrictivos de la competencia, no existe exención de las normas de competencia para este sector.

Por otro lado, la venta a pérdida se encuentra regulada por Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, y por la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Igualmente, la identificación de un ilícito como el descrito en el artículo 113.2 del anteproyecto de Ley, estaría ya definida y regulada en la normativa de defensa de la competencia, en concreto en el artículo 2 de la LDC y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de manera que solo cabría su calificación como tal ilícito en el marco de un procedimiento sancionador por parte de una autoridad de la competencia.



Igual apreciación merece la previsión contenida en el artículo 78.1 del texto sometido a Informe, en lo relativo a la tipificación de conductas contrarias a la libre competencia en el texto del anteproyecto de Ley.

Desde un punto de vista sustantivo, corresponde al Estado la competencia legislativa en materia de defensa de la competencia, lo que implica la potestad para regular las prácticas restrictivas de la competencia y, entre ellas, la tipificación de las conductas anticompetitivas.

Asimismo, desde la óptica del principio de seguridad jurídica de los operadores económicos, el texto sometido a Informe no debería utilizar conceptos jurídicamente indeterminados, que dificultarían la interpretación de la propia norma.

Con base en lo expresado anteriormente, habrían de suprimirse todas aquellas referencias que introducen o modifican definiciones de conductas que pudieran ser restrictivas de la competencia, sin menoscabo de que el anteproyecto de Ley pudiera instrumentalizar la aplicación de los actuales mecanismos de respuesta a las infracciones sustantivas ya existentes.

**SEGUNDO.-** El anteproyecto de Ley sometido a Informe, regula o hace referencia a distintos Registros dirigidos a regular la actividad agraria, en sus artículos 24, 26, 29, y 51. También se mencionan determinados sistemas de información en materia agraria, en los artículos 74.3, 88.3 y 99.

A este respecto, cabe considerar que el establecimiento de registros de carácter habilitante, que se equipara a un régimen de autorización, deberá ajustarse a lo dispuesto en la LGUM, y en todo caso, habrá de someterse a un juicio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 17 LGUM).

**TERCERO.-** Este Consejo reconoce de manera positiva la introducción en el anteproyecto normativo, bien con fines humanitarios o medioambientales, de la llamada "*recuperación alimentaria*". No obstante, el órgano proponente debiera ser cauteloso sobre la exigencia que se establece a determinadas superficies comerciales, industrias agroalimentarias y otros ámbitos, de realizar una entrega del excedente alimentario, lo que, además, se pospone a un desarrollo reglamentario. En concreto, tal exigencia podría constituir una carga desproporcionada en la medida en que se establecieran cuotas o requisitos que pudieran dificultar la planificación de las estrategias empresariales de los agentes intervinientes en este sector.

**CUARTO.-** El artículo 6 del anteproyecto de Ley incorpora requisitos adicionales en materia de trazabilidad agroalimentaria. Tal exigencia de trazabilidad deriva de la normativa europea, y su fundamento último estriba en la salvaguarda de un interés general vinculado a la seguridad alimentaria. Este Consejo considera que ya existe un cuerpo normativo bastante amplio y completo sobre dicha materia, que la obligatoriedad



de emitir un Documento de Acompañamiento al transporte difícilmente podría ser compatible con el artículo 5 de la LGUM, que exige la motivación de su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, para el establecimiento de límites al acceso de una actividad o su ejercicio, o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, y que, además, dicha imposición se realizaría exclusivamente para los titulares de explotaciones agrarias implantados en el territorio andaluz, lo que pudiera contradecir el principio de no discriminación por razón de territorio establecido en el artículo 3 de la LGUM.

En consecuencia, se recomienda que el centro directivo reconsidere la necesidad de establecer tales requisitos adicionales a los operadores económicos.

**QUINTO.-** El artículo 81.1 del anteproyecto de Ley regula los contratos-tipo de los productos agroalimentarios. Las iniciativas dirigidas a fomentar la formalización de las relaciones comerciales mediante este tipo de contratos contribuyen a preservar la seguridad jurídica y evitan posibles abusos entre las partes, contribuyendo a reducir la incertidumbre respecto de determinados contenidos. Sin perjuicio de lo anterior, resultaría preciso que el anteproyecto normativo concretara el alcance de la regulación proyectada, teniendo en cuenta que corresponde al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, en virtud de la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, la homologación de aquellos contratos cuyo ámbito de aplicación se extienda a más de una Comunidad Autónoma.

Asimismo, los elementos introducidos en la regulación proyectada podrían entrar en colisión con los principios de unidad de mercado, competencia y de mejora de la regulación económica. Así, la remisión a la viabilidad del contrato o de requisitos de naturaleza económica relacionados con el sector, además de poder contravenir las normas de competencia, serían contrarios a lo dispuesto el artículo 18.2.g) de la LGUM. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que los elementos fundamentales que definen el contenido del contrato, tales como precios, cantidades y otro tipo de condiciones, deben negociarse siempre libremente entre las partes.

**SEXTO.-** La regulación de los códigos de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria contenida en el artículo 79.4 del anteproyecto normativo, puede ser susceptible de mejora desde la óptica de su adecuación a los principios de una regulación económica eficiente y desde la promoción de la competencia. En dicho precepto se contempla el reconocimiento de un genérico derecho de preferencia en la obtención de ayudas y subvenciones relacionadas con el sector agroalimentario, para los operadores económicos que se acojan a dichos códigos. Es necesario recordar que las ayudas o subvenciones deben ir dirigidas preferentemente a corregir fallos de mercado, sin que las diferencias entre compradores y vendedores en cuanto al poder de negociación puedan entenderse como tal fallo, y que, en todo caso, debe respetarse la libre voluntariedad de suscripción del código sin que se produzcan incentivos para su firma. Dicho incentivo para la suscripción de tales códigos, conforme a lo dispuesto en el



anteproyecto, en la práctica difícilmente resulta irrenunciable para cualquier operador, quedando condicionada y/o en entredicho el respeto a la libre voluntariedad de su firma.

**SÉPTIMO.-** La regulación contenida en el artículo 42 del anteproyecto de Ley sobre el Catálogo de buenas condiciones agrarias, condiciona la actividad agraria y ganadera de los operadores económicos de este mercado, operando en la práctica como una medida que afecta tanto al acceso como al ejercicio de la actividad, y en consecuencia, debiera ser tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM.

La remisión efectuada sobre la concreción del procedimiento por vía reglamentaria, impide a este Consejo valorar la proporcionalidad de la medida propuesta. No obstante, dada la similitud de los términos empleados con los utilizados en la normativa reguladora de la condicionalidad asociada a determinados regímenes de ayuda en el marco de la política agrícola común, resultaría aconsejable por claridad, transparencia y seguridad jurídica, que el anteproyecto normativo concretara los requisitos legales de gestión, así como las buenas condiciones agrarias y medioambientales a las que se hace referencia.

**OCTAVO.-** Aun cuando este Consejo no realiza ningún reproche sobre el impulso de actuaciones de investigación y transferencia, contenidas en el Capítulo III del anteproyecto de Ley, desde la perspectiva de la mejora en el bienestar social y de la competitividad de los operadores económicos, sí debieran tenerse presente los posibles riesgos para la libre competencia que pueden derivarse de la atribución de las mencionadas actividades en exclusiva a unas determinadas entidades. Dicha exclusividad o prioridad podría suponer la exclusión de determinados operadores económicos del mercado, y, al mismo tiempo, constituiría una barrera de entrada para los operadores económicos que no se encuentren integrados en ninguna de las entidades u organizaciones mencionadas en el anteproyecto de Ley. Por ello, debiera eludirse la atribución en exclusiva a una única entidad, o a un número reducido de ellas, cuando no haya unos motivos fundados en una razón imperiosa de interés general que así lo justificara.

**NOVENO.-** La regulación proyectada sobre la formación para mejorar la cualificación de los profesionales del sector no merece igualmente ningún tipo de reparo. Sin embargo, el centro promotor del anteproyecto normativo debe tener en cuenta que las previsiones normativas, y las actuaciones formativas concretas que se efectúen para obtener dichos objetivos, deberán, en cualquier caso, evitar la incorporación de barreras de entrada o de ejercicio, o la creación de reservas de actividad.

**DÉCIMO.-** El Título IV del anteproyecto de Ley regula la planificación y gestión de los espacios de producción. En conexión con las medidas establecidas en dicho Título, en la Disposición final octava introduce una modificación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, añadiendo como nuevo supuesto de las actividades de planificación, el de la planificación de la Ordenación y Protección de la Zona Agraria.



Se estima pertinente señalar que la Administración competente debería realizar un análisis previo de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión competitiva; en concreto, la reflexión debería versar sobre el modelo de regulación propuesto, su oportunidad y los efectos sobre el beneficio social en su conjunto, de manera que se eliminen las restricciones que no estén justificadas en razones de interés general y que, en su caso, las que se establezcan, sean proporcionadas a esas razones.

La regulación propuesta de la Declaración de Zonas de Protección Agraria podría fundamentarse en "*la protección del medio ambiente*" como la razón imperiosa de interés general que podría justificar tal limitación. Sin embargo, difícilmente puede justificarse con base en la protección de la actividad agraria, tal como parece establecer el anteproyecto, y en ningún caso, con base en una razón de naturaleza económica.

En lo relativo a la participación de las organizaciones más representativas del sector con carácter previo a la Declaración de Zona de Protección Agraria, se debe ser especialmente cauteloso por la posible influencia que dichas organizaciones pudieran ejercer en la decisión final adoptada por la Administración. Igualmente, en el supuesto de que la intervención de dichas organizaciones condicione el acceso de los operadores a una actividad económica, habría que tener en cuenta la prohibición contenida en el artículo 18.2.g) de la LGUM.

En lo referente al informe, preceptivo y vinculante, previsto en el artículo 30.3 del anteproyecto de Ley, se está articulando un mecanismo de control que podría operar *de facto* como un mecanismo de autorización, sin que se encuentre debidamente justificado con base en los principios de necesidad y proporcionalidad.

Asimismo, sobre la regulación propuesta en el artículo 31.1, sobre los Planes de Ordenación de Explotaciones, ha de advertirse que la participación en los mismos no se produce en condiciones de igualdad para todos los interesados, al contemplarse unos requisitos de participación que restringen la concurrencia en el procedimiento, y estableciendo un trato discriminatorio entre los participantes en función de unos parámetros de índole puramente empresarial. Respecto de este tipo de criterios de naturaleza económica, habría que tenerse en cuenta, además, su posible conflicto con lo dispuesto en el artículo 18.2.g) de la LGUM.

Por otra parte, atendiendo al principio de seguridad jurídica, ha de evitarse la inclusión de términos indeterminados, como son el de "*dimensiones suficientes*" o el de "*características adecuadas*", que generarían una situación de incertidumbre en los operadores económicos que podrán acogerse a dichos planes.

Por último, sobre la regulación contenida en el artículo 31.4 sobre el Proyecto de Ordenación, dicha previsión comporta la imposición de una obligación a los operadores económicos propietarios de las explotaciones del área afectada por la ordenación, que tendrá incidencia directa en los intereses privados y en la libertad de empresa de dichos operadores, generando elevados costes en términos monetarios y de tiempo. Por ello,



sería razonable y necesario, evitar la incorporación de dichas restricciones a la competencia.

UNDÉCIMO.- El artículo 55.4 del anteproyecto de Ley dispone la obligatoriedad de disponer de un plan específico para la reducción de desechos de productos alimenticios a lo largo de los procesos de transformación. Tal previsión, teniendo en cuenta que en materia de desechos ya existen para los operadores unas exigencias medioambientales estrictas, supondría para ellos una carga adicional.

En consecuencia, desde la óptica de la buena regulación, este requisito deberá ser analizado a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (artículos 2.2. de la Ley 6/2017, 129.2 y 3 de la Ley 39/2015 y 5 de la LGUM).

En igual sentido, habría de ser evaluado por el órgano proponente desde la óptica del artículo 7 de la LGUM, relativo al principio de simplificación de cargas.

DUODÉCIMO.- Teniendo en cuenta que el objeto del anteproyecto de Ley es establecer las bases de ordenación y fomento del sector agrario y agroindustrial andaluz, fijar las reglas de actuación de la Administración autonómica al respecto, y orientar las acciones tanto individuales como colectivas de los agentes económicos y sociales, públicos y privados, presentes en los ámbitos agrícola, ganadero y agroindustrial, y considerando que el funcionamiento de este sector se encuentra plenamente sometido a la normativa de defensa de la competencia, sería conveniente introducir en el cuerpo del texto normativo una referencia expresa sobre el referido sometimiento, similar a la contenida en el articulado de otras disposiciones normativas.

DECIMOTERCERO.- El texto del anteproyecto de Ley contiene un número abundante de remisiones reglamentarias. Es conveniente recordar que en la medida en que dichas disposiciones reglamentarias incorporen preceptos que puedan revestir una incidencia sobre las condiciones de la competencia en el mercado, la unidad de mercado o las actividades económicas, en su futuro trámite de elaboración normativa habrá de solicitarse el preceptivo informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en atención a lo dispuesto en el artículo 3.1 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Isabel Muñoz Durán  
Presidenta

José Manuel Ordóñez de Haró  
Vocal Primero

Luis Palma Martos  
Vocal Segundo