



INFORME N 12/2018, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN ANDALUCÍA Y POR EL QUE SE MODIFICAN EL DECRETO 215/2015, DE 14 DE JULIO, POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y DESARROLLO RURAL Y LA ORDEN DE 15 DE DICIEMBRE DE 2009, POR LA QUE SE CREA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA EN ANDALUCÍA

CONSEJO:

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

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 8 de octubre de 2018, con la composición expresada y siendo ponente D. José Manuel Ordóñez de Haro, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 22 de junio de 2018, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un escrito de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación 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 Proyecto de Decreto de ordenación de la producción ecológica en Andalucía y por el que se modifican el Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y la Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de Información de la Producción Ecológica en Andalucía.

Junto al escrito de solicitud, se adjuntaban dos versiones del propio texto del proyecto de Decreto, que aparecen reseñados bajo la denominación de "BORRADOR 1", de 13 de diciembre de 2016, y "BORRADOR 2", de 25 de mayo de 2018, este último elaborado con posterioridad al trámite de audiencia, y sobre el que se ha centrado el análisis contenido en el presente Informe. Asimismo, el escrito se acompañaba de los



Anexos I y II cumplimentados, 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.

2. Con fecha de 19 de septiembre de 2018, 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, teniendo entrada en esta sede el día 20 de septiembre.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre¹.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se 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 proyecto de Decreto sometido a Informe, tal como dicta su artículo 1, es la regulación en materia de producción ecológica en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía de: a) las funciones de la Autoridad Competente; b) el marco de funcionamiento de los órganos consultivos y de participación; c) el fomento, asesoramiento y difusión de la producción; d) el fomento y promoción del consumo de productos ecológicos; e) los sistemas de información; f) la implementación de normas; g) las obligaciones de las personas operadoras y organismos independientes de control; h) el sistema de control; y j) el régimen de incumplimientos y sanciones.

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



Respecto al contenido, el proyecto de Decreto consta de veintiocho artículos, organizados en nueve Capítulos, y se completa con dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y cinco Disposiciones finales. A continuación, se detallan los principales epígrafes del texto del proyecto.

El Capítulo I (artículos 1 a 5), *Disposiciones generales*, está dedicado al objeto y ámbito de aplicación del Decreto, recogiendo una serie de definiciones, además del régimen jurídico de la producción ecológica en Andalucía. Por último, se determina cuál es la autoridad competente en materia de producción ecológica, así como las atribuciones que le corresponden en dicho ámbito.

En cuanto al Capítulo II (artículos 6 y 7), *Órganos consultivos y de participación*, establece la composición y funcionamiento del Consejo Andaluz de la Producción Ecológica, creado mediante el Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía, y adscrito a la Consejería competente en materia agraria y pesquera. El Consejo funcionará como órgano interdepartamental y de participación en la elaboración de normas y en la fijación de criterios para la aplicación de las disposiciones sobre producción ecológica en Andalucía. El funcionamiento del Consejo se regirá por lo dispuesto en el presente Decreto. También se definen las Mesas Provinciales de la Producción Ecológica previstas en el III Plan Andaluz de Producción Ecológica, como foros de participación del sector, sin naturaleza jurídica, con funciones relacionadas con el análisis, seguimiento, evaluación, asesoramiento, fomento y difusión de la producción ecológica en sus territorios.

El Capítulo III (artículos 8 a 12), denominado *Fomento, asesoramiento, difusión de la producción*, regula los planes estratégicos de la producción ecológica, de carácter plurianual, y establece como mérito la orientación ecológica de las explotaciones e industrias agroalimentarias preferente para el acceso a los beneficios o ayudas agrarias y, específicamente, a las cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, a través de los Programas de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. Se contempla que la Consejería competente en materia agraria y pesquera, junto a sus agencias adscritas, se dote de un observatorio tecnológico de la producción ecológica, preste servicios de asesoría en materia de producción ecológica apoyada por otras instituciones públicas y privadas, así como que lleve a cabo una labor de difusión planificada y participativa que contribuya a la mejora del asesoramiento en materia de producción ecológica.

Por su parte, el Capítulo IV (artículos 13 a 15) se dedica al *Fomento y promoción del consumo* de los productos ecológicos. En particular, establece, entre otras, las actuaciones a desempeñar por la Junta de Andalucía en la política de fomento del consumo de productos ecológicos, en lo que respecta a las campañas de información que mejoren el conocimiento de las características de estos productos, y la obligación de que, al menos, el 30 % del presupuesto anual total de los planes de promoción agroalimentaria de la Consejería competente en materia agraria y pesquera incluya,



separada y detalladamente, actuaciones que afecten directa o indirectamente a productos ecológicos.

El Capítulo V (artículos 16 a 18), *Información y estadística*, dispone que los organismos independientes de control deben facilitar la información de las personas operadoras ecológicas bajo su control a través de un sistema de información de la producción ecológica, siendo estos los responsables de la veracidad de la misma y su mantenimiento. La información del sistema se usará para la elaboración de las estadísticas de la producción ecológica de Andalucía.

El Capítulo VI (artículos 19 a 21), sobre *Normas del sector ecológico*, dispone que antes de transcurrido un año desde la publicación del presente Decreto, se establecerán unas normas técnicas referentes a los sistemas de producción ecológicos, al objeto de implementar y clarificar determinados preceptos establecidos en el Reglamento (CE) nº. 834/2007 y sus disposiciones de aplicación, de forma que permita la adecuada adaptación a las peculiaridades de Andalucía. En dicho plazo, también se elaborarán unas normas de funcionamiento de los organismos independientes de control, al objeto de asegurar un modo de actuación homogéneo, así como un catálogo de incumplimientos y medidas aplicables en virtud del artículo 92 *quinquies* del Reglamento (CE) nº. 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre.

En el mismo Capítulo VI, se regula el régimen de las referencias a la producción ecológica en los medios de producción, y se disponen una serie de normas relativas a las semillas y demás materiales de reproducción vegetativa para la producción ecológica.

El Capítulo VII (artículos 22 y 23), *Derechos y obligaciones*, determina el conjunto de derechos y obligaciones aplicable a las personas operadoras, por un lado, y a los organismos independientes de control, por otro.

En el Capítulo VIII (artículos 24 a 26), sobre *Control de la producción ecológica*, se establece que los productos procedentes de la producción ecológica han de someterse a un sistema de control establecido de conformidad con el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017. El citado sistema de control debe estar integrado dentro del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria.

Asimismo, y bajo determinadas condiciones, se incluyen una serie de exenciones a la obligatoriedad del sometimiento al referido sistema de control.

Por último, el Capítulo IX (artículos 27 y 28), *Incumplimientos y sanciones*, recoge el régimen de medidas que resultarán de aplicación en el caso de detectarse incumplimientos por las personas operadoras, y una referencia al régimen sancionador aplicable.

El proyecto de Decreto se completa con dos Disposiciones transitorias referidas, respectivamente, a cómo han de entenderse las referencias realizadas al Reglamento



sobre controles oficiales, y a la vigencia de las instrucciones, procedimientos y circulares relacionadas con la producción ecológica.

En la Disposición derogatoria única se recogen las disposiciones afectadas en particular por el presente Decreto, además de disponer la derogación de cuantas disposiciones se opongán al mismo.

Las Disposiciones finales primera y segunda se refieren, respectivamente, a la modificación del Decreto 215/2015, de 14 de julio, y de la Orden de 15 de diciembre de 2009. Por otro lado, la Disposición final tercera faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia agraria y pesquera, en el ámbito de sus competencias, a dictar cuantas disposiciones y realizar cuantos actos sean necesarios para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente proyecto de Decreto.

La Disposición final cuarta versa sobre el mantenimiento de las personas designadas como vocales del Consejo Andaluz de la Producción Ecológica en dicha condición, hasta tanto no se produzcan nuevas designaciones tras la aprobación del Decreto.

Finalmente, la Disposición final quinta establece la entrada en vigor del Decreto al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

IV. MARCO NORMATIVO

A continuación, atendiendo a la materia particular regulada, se destaca la normativa más relevante para el asunto que es objeto del presente Informe.

IV.1. Normativa de la Unión Europea

La producción ecológica se encuentra regulada, en primera instancia, por el Reglamento (CE) nº. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº. 2092/91, donde se establecen los objetivos, principios y normas básicas.

Una referencia obligada es la Comunicación de la Comisión, de 28 de mayo de 2009, sobre la política de calidad de los productos agrícolas.

No obstante, debe señalarse que recientemente se ha aprobado el Reglamento (UE) nº. 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº. 834/2007 del Consejo, que será de aplicación a partir del 1 de enero de 2021.

Otras disposiciones normativas con incidencia en la materia objeto del presente Informe son:



- El Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos, y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, resulta de plena aplicación para este sector.
- El Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control.
- El Reglamento (CE) n.º 1235/2008 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países.
- El Reglamento (UE) n.º 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, (UE) n.º 652/2014, (UE) 2016/429 y (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n.º 1/2005 y (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales). Esta norma contiene diversas fechas de aplicación contempladas en el artículo 167,² así como varias Disposiciones transitorias y finales relativas a las modificaciones que supone en los distintos textos normativos afectados.

En este contexto, también cabe mencionar el documento de trabajo de la Dirección General para la Agricultura y el Desarrollo Rural de la Comisión Europea titulado

² "Artículo 167 Entrada en vigor y aplicación

1. El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Salvo que se disponga de otro modo en los apartados 2 a 4, será aplicable a partir del 14 de diciembre de 2019.

2. En el ámbito regulado por las normas contempladas en el artículo 1, apartado 2, letra g), el artículo 34, apartados 1, 2 y 3, el artículo 37, apartado 4, letra e), y el artículo 37, apartado 5, serán aplicables a partir del 29 de abril de 2022.

3. Los artículos 92 a 101 del presente Reglamento serán aplicables a partir del 29 de abril de 2018, en lugar de los artículos 32 y 33 del Reglamento (CE) n.º 882/2004, derogado por el presente Reglamento.

4. El artículo 163 será aplicable a partir del 28 de abril de 2017.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro".



“*Working document of the Commission services on official controls in the organic sector*”, de 8 de julio 2011.³ Este documento explica ciertos aspectos del sistema de control fijado por la legislación del sector orgánico en la Unión Europea, así como por los controles de la legislación horizontal para garantizar unos controles adecuados de los piensos y alimentos.

IV.2. Normativa estatal

La producción ecológica se reguló por primera vez en España mediante el Real Decreto 759/1988, de 15 de julio, que incluía la agricultura ecológica en el régimen de denominaciones de origen, genéricas y específicas, establecido en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, ligando sus productos a una denominación de calidad, siendo el tercer país europeo en regular este tipo de producción, tras Francia y Dinamarca.

Posteriormente, por Orden de 4 de octubre de 1989, se aprobó el Reglamento de la Denominación Genérica “Agricultura Ecológica” y su Consejo Regulador, que se aplicó hasta la entrada en vigor del Reglamento (CEE) nº 2092/91 sobre la producción ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en vigor hasta el 1 de enero de 2009, siendo inicialmente el Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica el encargado de controlar en esa etapa la producción ecológica en todo el territorio nacional. Tras la primera regulación comunitaria, el Real Decreto 1852/1993 desarrolló aspectos necesarios para la articulación nacional del Reglamento (CEE) nº 2092/91, al tiempo que estableció que las CC.AA. asumieran las competencias de control de este sistema de producción, y creó la Comisión Reguladora de Agricultura Ecológica (CRAE), configurada como un órgano colegiado adscrito al Ministerio. Cabe reconocer el papel esencial que desarrolló esta Comisión en el momento de transición del sistema, cumpliendo su objetivo. En la actualidad, las funciones de dicha Comisión se llevan a cabo a través de reuniones periódicas entre Ministerio-CC.AA. y Ministerio-Sector.

En este ámbito, resulta de aplicación la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Así, en la nueva redacción que este texto normativo da al artículo 3 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, relativo a las finalidades de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, se establece:

“(…)

h) Proteger y promover la agricultura ecológica, la producción integrada y cualquier otro método de producción respetuoso con el medio ambiente, así como las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas protegidas y cualquier otra forma de protección de calidad diferenciada.

³ Disponible en el siguiente enlace:

https://ec.europa.eu/agriculture/organic/sites/orgfarming/files/docs/body/controls-working-document-20110708_en.pdf



(...)"

Más recientemente, ha de significarse la aprobación de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, que protege en su Disposición adicional sexta las menciones a la producción ecológica en fertilizantes, acondicionadores del suelo, nutrientes, plaguicidas y productos fitosanitarios⁴.

Otras disposiciones normativas de ámbito estatal con incidencia en la materia son:

- La Orden ECC/1936/2014, de 16 de octubre, por la que se dictan normas de control e inspección en la importación de productos ecológicos procedentes de terceros países.
- El Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el Registro General de Operadores Ecológicos y se crea la Mesa de coordinación de la producción ecológica.

IV.3. Normativa autonómica

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería, acuicultura y desarrollo rural. Asimismo, de acuerdo con las bases y ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a, 13.^a, 16.^a, 20.^a y 23.^a de la Constitución Española, le corresponde la competencia en materia de ordenación de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario; la regulación de los procesos de producción agraria, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y las condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y la comercialización.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta, además, competencias referentes a la agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones tecnológicas. Asimismo, le corresponde la vigilancia, inspección y control de las citadas competencias.

⁴ "Disposición adicional sexta. Uso de los términos referidos a la agricultura ecológica en fertilizantes, acondicionadores del suelo, nutrientes, plaguicidas y productos fitosanitarios.

Los términos que hagan referencia al método de producción ecológica en el etiquetado, publicidad, presentación o documentos comerciales únicamente podrán utilizarse en fertilizantes, acondicionadores del suelo, nutrientes, plaguicidas y productos fitosanitarios, cuando cumplan los requisitos establecidos en la normativa de la Unión Europea sobre producción ecológica. En particular, que dichos productos y sustancias se encuentren contemplados en los anexos I y II del Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos, con respecto a la producción ecológica, su etiquetado y su control.

A efectos del procedimiento sancionador seguirán siendo de aplicación los artículos 38.2, 39.2, 39.3, 40.2, 40.3, 40.4 y 42.4 del título III de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, de acuerdo con lo dispuesto en el punto 1 de la disposición derogatoria única."



Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 197, sobre producción y desarrollo sostenible, que en el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el énfasis en el desarrollo de la normativa de control ha quedado también reforzado con la publicación de la Ley 2/2011, de 25 de marzo, de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía que, entre sus objetivos, contempla: la ordenación y control de las denominaciones de calidad, el establecimiento de las obligaciones en materia de calidad de los agentes económicos y de los profesionales del sector agroalimentario y pesquero, la obligación de las personas operadoras agroalimentarias y pesqueras de implantar un sistema de gestión de la calidad comercial, así como el control de la calidad y lucha contra el fraude y el régimen sancionador en materia de calidad y conformidad de los productos agroalimentarios y pesqueros.

En su artículo 6, dicha Ley establece la obligación de las personas operadoras de implantar un Sistema de Gestión de la Calidad, que se hace extensivo a la producción primaria cuando las personas operadoras se adhieren a un sistema de calidad diferenciada.

Las competencias en materia de producción ecológica vienen distribuidas por el Decreto 215/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, cuya redacción se modifica mediante el presente proyecto normativo, que unifica las funciones de fomento, promoción y control de los alimentos y productos ecológicos en la Dirección General de Industrias y Cadena Agroalimentaria.

A nivel reglamentario, cabe destacar también las siguientes disposiciones normativas:

- Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía.
- Orden de 26 de septiembre de 2000, por la que se aprueba el Reglamento sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica.
- Orden de 15 de octubre 2007, por la que se establecen las normas técnicas de producción acuícola marina ecológica.
- Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de Información sobre la Producción Ecológica en Andalucía.

También se menciona en la parte expositiva de la norma proyectada, como antecedente a tener presente, la Resolución de 8 de febrero de 2012, de la Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica, por la que se regulan determinadas exenciones



relativas al sometimiento al régimen de control a los comerciantes minoristas de Andalucía que venden productos ecológicos directamente al consumidor o usuario final, conforme al Reglamento (CE) nº. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007.

En último lugar, ha de hacerse referencia al III Plan Andaluz de la Producción Ecológica, Horizonte 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de julio de 2016, y en el que se establece en su acción A.I.4, sobre armonización normativa y ordenación del sector, la necesidad de abordar, entre otras iniciativas, la *“Actualización de la normativa base autonómica de producción ecológica mediante la elaboración de un Decreto de la Producción Ecológica Andaluza”*.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE DECRETO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El sector de la producción ecológica de España cuenta con una sólida estructura productiva básica y ocupa una importante posición estratégica en el contexto del mercado mundial de los productos ecológicos. Se trata de una importante actividad económica perfectamente diferenciada, y que está propiciada y soportada por un amplio colectivo de operadores.

El proyecto normativo constituye una iniciativa normativa ambiciosa que afecta directamente al mercado de productos ecológicos en Andalucía, por lo que en este apartado se va a realizar una breve caracterización del sector económico y del mercado afectado, con datos aportados por el propio centro directivo proponente de la norma, que han sido complementados con la información estadística disponible para tratar de apuntar los posibles efectos que la regulación contenida en dicho proyecto normativo pudiera tener sobre las actividades económicas y, de esta manera, facilitar la tarea de evaluación sobre su impacto en términos económicos.

Andalucía cuenta con una superficie en producción ecológica de casi un millón de hectáreas (974.393,16 ha. en 2017), lo que supone el 18% de la superficie total agraria en Andalucía y aporta casi la mitad (48,4%) de la superficie certificada en España en producción ecológica (que se calcula en algo más de 2 millones de hectáreas) y el 7,5% de la europea según los datos disponibles en las estadísticas de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, y, más concretamente, en la Estadística de Agricultura Ecológica (Balance Estadístico, Estadísticas Andalucía y Estadísticas por Comunidades Autónomas).⁵

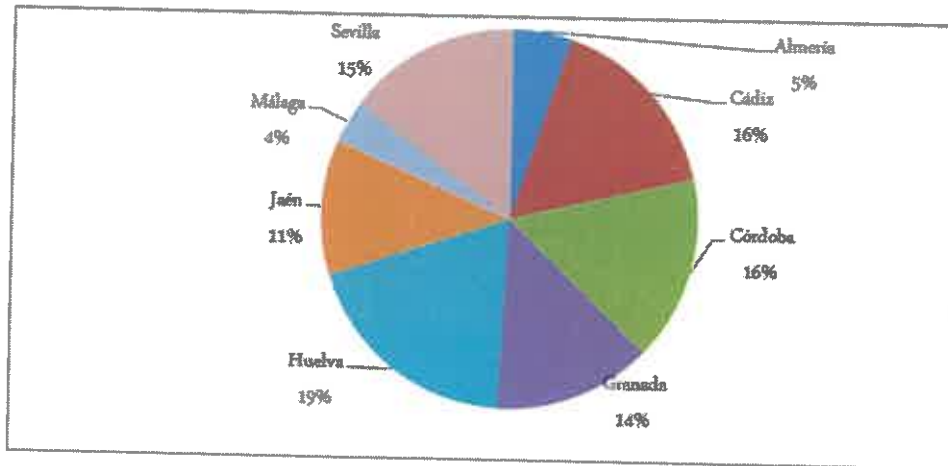
A nivel geográfico, dicha superficie se encuentra muy repartida, superando seis provincias andaluzas las 100.000 hectáreas dedicadas al cultivo ecológico. A la cabeza

⁵<https://juntadeandalucia.es/organismos/agriculturapescayderesarrollorural/areas/produccion-ecologica/produccion/paginas/situacion-sector-pe.html>



se sitúa la provincia de Huelva con 187.383,03 hectáreas, casi una quinta parte del total, siendo Málaga la que menos superficie dedica a este tipo de cultivos, apenas el 4%, con 35.599,83 ha.

El siguiente gráfico ilustra la distribución geográfica de la superficie dedicada a la producción ecológica por provincias:



Fuente: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural a partir de los datos comunicados de Sistema de información de la producción ecológica en Andalucía (SIPEA). Estadística de la producción ecológica. Superficie en hectáreas. Año 2017.

Por grupos de cultivo, se observa como dos terceras partes (66,4%) de la superficie se encuentran dedicadas a pastos, praderas y forrajes (pastos permanentes con 646.554,78 ha en 2017), seguidos, a cierta distancia por el olivar (75.138,45 ha), y por los cereales en tercer lugar (66.634,03 ha).

Por otra parte, Andalucía contaba con 4.647 explotaciones ganaderas ecológicas en 2017, dedicadas principalmente a vacuno (2.289) y ovino (1.469).⁶ Asimismo, el número de cabezas de ganado ecológico ascendió a 646.605 en 2017, lo que representa el 40% del total de España. De igual modo, Andalucía contó con un total de 6.394 colmenas ecológicas, lo que representa el 45% del total de la apicultura ecológica en España.

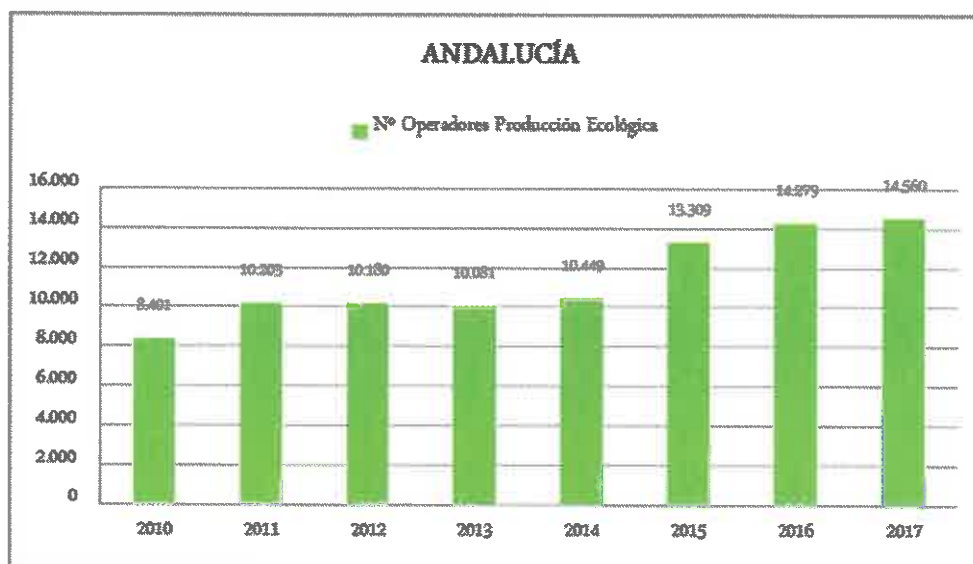
El sector de la producción ecológica en la Comunidad Autónoma de Andalucía estuvo integrado por 14.560 operadores⁷ en 2017 (14.279 en 2016, a un ritmo de crecimiento del 10% en los últimos cuatro años), englobando aproximadamente un tercio del total de operadores del sector ecológico nacional, lo que la sitúa como la Comunidad Autónoma con mayor número de operadores de producción ecológica de España.

⁶ El resto se reparte entre caprino (450), porcino (61), avicultura (44), apicultura (73) y otros (261).

⁷ Operador u operadora de producción ecológica queda definido como aquella persona física o jurídica, responsable de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento 834/2007, de 28 de junio, en las explotaciones y empresas ecológicas que dirige (según definición establecida en la Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de información sobre Producción Ecológica en Andalucía).



La evolución del número de operadores de producción ecológica en Andalucía se puede apreciar en la siguiente gráfica, con un significativo aumento en el año 2015:



Fuente: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Estadística de la producción ecológica. El dato se corresponde con el número de operadores registrados, sean personas físicas o jurídicas, independientemente de si ejercen una actividad única o múltiple de producción ecológica.

En un análisis más detallado, un total de 13.774 operadores de producción ecológica, se dedican a actividad primaria, es decir, son productores ya sea de actividad agrícola, ganadera o de ambas. El resto se reparten, aunque a distancia, entre elaboradores/transformadores (actividad secundaria) (698), donde Andalucía se sitúa solo por detrás de Cataluña, e importadores (49), así como otros operadores (principalmente comercializadores: 963).

En cuanto a su distribución territorial, es Almería la provincia que concentra un mayor número de operadores ecológicos (un total de 3.171), seguida de Granada (2.548) y Córdoba (2.102), situándose la provincia de Jaén con el menor número de operadores (940) de las provincias andaluzas.



El siguiente cuadro detalla la distribución provincial de los operadores de producción ecológica en el año 2017:

Provincia	Productores	Elaboradores	Importadores	Otros (comercializadores)
Almería	3.072	71	3	139
Cádiz	996	55	1	70
Córdoba	1.989	95	6	128
Granada	2.430	120	8	157
Huelva	1.424	55	1	67
Jaén	864	66	5	79
Málaga	1.514	135	18	176
Sevilla	1.485	101	7	147
Total	13.774	698	49	963

Fuente: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, a partir de los datos comunicados de SIPEA. Año 2017. La suma total de operadores de Andalucía (14.560) siempre será menor o igual a la suma de los operadores por organismos de control, ya que solo se apunta una única vez el operador aunque este esté certificado por dos o más organismos de control pero siempre para distintos alcances.

Por su parte, según la información aportada por el centro directivo, e incluida en el apartado 5.1 del Anexo II que acompaña al proyecto de Decreto, el sector genera en torno a 42.000 puestos de trabajo y un valor de producción de más de 700 millones de euros. Igualmente, Andalucía exporta alimentos ecológicos por un importe de 891 millones de euros en 2016, un 38,3% más con respecto a 2015. Aproximadamente el 90% de las ventas al exterior tienen como destino la Unión Europea, en especial, Alemania, Reino Unido, Italia, Suecia y Países Bajos.

En cuanto a la relación entre el sector productivo y el transformador, el sector agroindustrial ecológico cuenta con 2.242 operadores en Andalucía en 2017 (7.813 en el conjunto nacional), un 25,8% más que en 2016, de los cuales 1.915 son industrias relacionadas con la producción vegetal y 326 están relacionados con producción animal. Con ello, Andalucía se sitúa al frente de las Comunidades Autónomas, muy por delante de la Comunidad Valenciana (1.271) o Cataluña (1.140), segunda y tercera Comunidades Autónomas en relación al resto de Comunidades a nivel nacional.

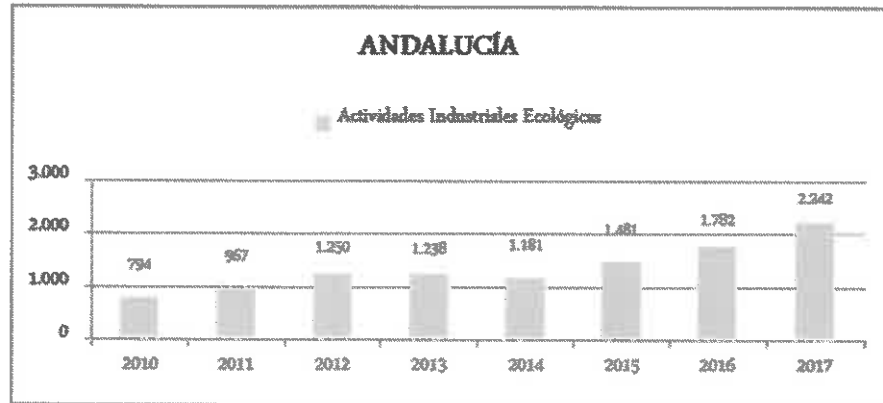
Destaca, por otra parte, la gran diversidad del tejido industrial, siendo las actividades de manipulación y envasado de productos hortofrutícolas frescos con 440, donde se concentran un mayor número de instalaciones, seguido de centros de almazara y/o envasadora de aceite y de "Otros"⁸ (ambos con 374), así como instalaciones para conservas, semiconservas y zumos vegetales, con un total de 200. Por encima de la centena, también se sitúan las instalaciones correspondientes a las actividades de "Planificación y pastas alimenticias" (112) y "Manipulación y envasado de frutos secos"

⁸ Hace referencia a varias actividades en la clasificación de Eurostat, entre otras, fabricación de productos de molienda, almidones y productos amiláceos; industria del azúcar, cacao, chocolate, o te y café.



(110).

La evolución del número total de instalaciones dedicadas a actividades industriales ecológicas en Andalucía se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Estadística de la producción ecológica.

No obstante, a la hora de evaluar la importancia, tanto del sector primario como el sector de procesamiento y transformación de productos ecológicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, conviene realizar una comparativa con los datos existentes a nivel nacional, así como los relativos a otros países de nuestro entorno. Como se puede observar en el siguiente cuadro, para datos correspondientes al año 2016, hay una serie de hechos que pueden destacarse.

Alemania	41.296	27.775	67,3%	14.494	35,1%	1.605	787
Austria	26.625	24.227	91,0%	1.683	6,3%	57	10
Bélgica	3.572	1.946	54,5%	1.116	31,2%	183	84
Bulgaria	7.262	6.967	95,9%	175	2,4%	13	9
Chipre	1.332	1.174	88,1%	57	4,3%	4	4
Croacia	3.668	3.547	96,7%	312	8,5%	17	1
Dinamarca	4.470	3.335	74,6%	972	21,7%	74	89
Eslovaquia	598	431	72,1%	36	6,0%	13	2
Eslovenia	3.842	3.518	91,6%	310	8,1%	14	0
España	39.744	36.253	91,2%	3.810	9,6%	205	92
Estonia	1.868	1.753	93,8%	135	7,2%	26	0
Finlandia	5.432	4.493	82,7%	535	9,8%	78	11
Francia	47.106	32.326	68,6%	12.826	27,2%	316	:
Grecia	21.877	20.198	92,3%	1.463	6,7%	15	70
Hungría	3.968	3.419	86,2%	442	11,1%	34	0
Irlanda	2.099	1.801	85,8%	274	13,1%	23	2
Italia	72.154	64.268	89,1%	16.578	23,0%	363	518
Letonia	4.365	4.147	95,0%	48	1,1%	9	1
Lituania	2.743	2.550	93,0%	65	2,4%	11	2
Luxemburgo	179	93	52,0%	82	45,8%	4	0
Malta	37	14	37,8%	7	18,9%	13	0
Países Bajos	4.033	1.564	38,8%	990	24,5%	364	81
Polonia	23.375	22.440	96,0%	705	3,0%	120	180
Portugal	5.051	4.247	84,1%	639	12,7%	15	1
Reino Unido	6.514	3.402	52,2%	2.969	45,6%	135	0
República Checa	4.903	4.287	87,4%	616	12,6%	190	96
Rumanía	10.562	10.101	95,6%	150	1,4%	5	5
Suecia	7.058	5.745	81,4%	1.144	16,2%	165	10
Unión Europea	355.417	296.079	83,3%	62.640	17,6%	4.073	:
Andalucía	14.279	13.647	95,6%	608	4,3%	44	:

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (Organic Farming), excepto Andalucía que proceden de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. Estadística de la producción ecológica.
 Nota: Las cifras de Productores obtenidas de Eurostat se refieren a la suma del número Productores agrícolas y Productores en acuicultura.
 “:” dato no disponible

Por un lado, el número de operadores en el sector primario (productores) en España representa un elevado porcentaje con respecto al total de operadores (91,2%), superior al peso que ocupa este sector en el conjunto de la Unión Europea (83,3%). Este hecho es mucho más notable en Andalucía, donde este sector representa casi el 96%, cifra muy similar a la que se observa en la mayoría de países que se han adherido a la Unión Europea en las tres últimas ampliaciones de la UE.

Como consecuencia de lo anterior, los operadores de procesamiento y transformación de productos ecológicos constituyen un reducido porcentaje del total, tanto en España como en Andalucía, 9,6% y 4,3%, respectivamente. Esta situación contrasta con el mayor porcentaje que representan estos operadores en el conjunto de la Unión Europea (17,6%) y en otros países de nuestro entorno, como ocurre en el caso de Alemania (35,1%), Francia (27,2%) o Italia (23%), con porcentajes mucho más altos en este sector secundario.



El anterior análisis pone de manifiesto la creciente importancia que la producción ecológica posee en Andalucía, ocupando un lugar muy destacado a nivel nacional. No obstante, a la luz de lo observado en otros países de la Unión Europea, parece necesario un esfuerzo para dotar a la Comunidad Autónoma de los incentivos adecuados que logren aumentar el número de operadores en el sector de la elaboración, transformación y venta de los productos ecológicos. Se trataría, por tanto, de fortalecer el tejido industrial de un sector estratégico clave y con un gran potencial de crecimiento. En esta línea, el establecimiento de un marco normativo conforme a los principios de buena regulación y garante de una competencia efectiva resulta esencial para avanzar en la consecución de ese objetivo.

VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.I. Consideraciones previas

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, modificó el artículo 2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, para incorporar la mejora de la regulación económica a los fines de la ADCA.

Con tal propósito, al analizar las distintas iniciativas normativas que le han sido remitidas para su informe, este Consejo constata si se han tenido en cuenta los principios de mejora de la regulación (eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia), en la redacción de los proyectos normativos para los que se solicita su Informe.⁹

Tales principios son enunciados en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007 y su aplicación permite detectar disfunciones, que este Consejo evidencia en sus informes y acompaña de recomendaciones, con el siguiente propósito:

- Eliminar las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.
- Impulsar el proceso de simplificación de trámites administrativos, sirviéndose de las tecnologías de la información y de la coordinación entre las distintas Administraciones.
- Verificar si las normas están justificadas, sus preceptos permiten el libre juego en el mercado y no suponen discriminación entre los operadores.

⁹ Ello, con el objetivo de que el marco normativo contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



- Coadyuvar a que el órgano proponente redacte normas simples y comprensibles, descarte las regulaciones innecesarias y evite duplicidades o normas reiterativas.
- Mejorar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

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

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio, de acuerdo con los principios de buena regulación. Así, con respecto a los principios de buena regulación, en su artículo 129.1, dicta lo siguiente:

“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”.

Estos principios persiguen, por tanto, lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del principio de seguridad jurídica, recogido expresamente en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Ello, con el ambicioso objetivo de que los ciudadanos y empresas destinatarios de las distintas regulaciones ganen en certidumbre y predictibilidad, y se supere la superposición de distintos regímenes jurídicos y la actual dispersión normativa.

Asimismo, el artículo 130 de la Ley 39/2015, relativo a la “*Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación*” dispone:

“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”.



Debe destacarse que la imposición de cargas o trabas 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, contribuya a la dinamización económica, simplifique procesos y reduzca cargas innecesarias.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los "*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*", dispone:

"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".

Hay que destacar, asimismo, que la Ley 3/2014 también amplió el ámbito objetivo de las funciones consultivas de la ADCA. De este modo, al habitual análisis sobre competencia de los proyectos normativos se suma la obligación de efectuar su examen desde la óptica de la unidad de mercado (que permite detectar si la regulación introduce restricciones a las libertades de establecimiento y circulación de los operadores económicos), así como de su incidencia sobre las actividades económicas.

En este sentido, la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), determina que 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 de la LGUM, bajo el título "*Garantía de las libertades de los operadores económicos*", dicta en su apartado 1:

"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".

De acuerdo con la normativa mencionada, y en atención a las competencias y funciones que la ADCA tiene atribuidas, legal y estatutariamente, el proyecto de Decreto se examinará desde la triple perspectiva de la defensa de la competencia, la mejora de la



regulación económica y la unidad de mercado. Los elementos que sustentan ese examen están contenidos 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.

VI.II. Observaciones generales sobre el proyecto de Decreto

Como cuestión preliminar, cabe efectuar ciertas consideraciones generales en torno a los objetivos que el órgano proponente del proyecto normativo persigue con su tramitación, y las justificaciones que dicho órgano aporta para la intervención normativa, así como la adecuación de las medidas de intervención, que desarrolla el proyecto de Decreto, a los principios de buena regulación.

VI.II.1 Observaciones del Centro Directivo 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 proyecto normativo objeto de Informe pretende la regulación en materia de la producción ecológica en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía para una serie de temas que se detallan en su artículo 1.

Según declara la citada Consejería, en el Anexo I de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía remitido, el proyecto de Decreto para el que se solicita el presente Informe regula un sector económico o mercado. Si bien, niega que, según los criterios del Anexo II de la misma Resolución, la norma pueda tener una incidencia en la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas. No obstante, la cumplimentación de otros apartados del Anexo II parece contradecir esta afirmación.

En relación con el principio de necesidad, la Consejería proponente señala que la intervención reguladora se produce para proteger objetivos públicos, con base en una razón de interés general. El Decreto se desarrolla a raíz del III Plan Andaluz de la Producción Ecológica-Horizonte 2020, que en su acción A.1.4 establece la necesidad de su elaboración.

La producción ecológica se encuentra regulada para el conjunto de la Unión Europea mediante el Reglamento (CE) nº. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre la producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº. 2092/91, así como sus normas de aplicación. Con este Decreto, se pretenden implementar determinados aspectos que la mencionada norma deja a las autoridades competentes de los Estados miembros. Adicionalmente, en pro del adecuado desarrollo del sector en Andalucía, se precisa establecer actuaciones de fomento, asesoramiento y difusión de la producción ecológica, así como el fomento y



promoción del consumo de sus productos.

También se afirma en el Anexo II que la norma se considera proporcionada, pues trata de articular para la Comunidad Autónoma de Andalucía los preceptos que el Reglamento (CE) n.º 834/2007 deja al desarrollo de las propias autoridades competentes, sin que, a juicio del órgano promotor, se esté realizando una sobrerregulación, más allá de lo establecido en el mencionado Reglamento.

Con respecto al principio de eficacia, se consigna que con la iniciativa normativa se pretende conseguir un funcionamiento homogéneo, tanto de las personas operadoras como de los organismos de control, tratando de eliminar problemas existentes con la mera aplicación del Reglamento (CE) n.º 834/2008 y el Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía, el cual ya no se considera eficaz por el centro directivo, tras la evolución de la producción ecológica en los últimos 15 años.

En relación al principio de eficiencia, se indica que el Decreto no supone ningún coste adicional al actualmente existente para la producción ecológica. En el artículo 15 del proyecto se indica que *"los planes de promoción agroalimentaria que se desarrollen por la Consejería con competencias en materia agraria y pesquera incluirán actuaciones de promoción que afecten directa o indirectamente a los productos ecológicos, quedando estas detalladas de forma separada del resto y supondrán, al menos, el 30% del presupuesto anual total de dichos planes"*. El órgano proponente afirma que esto no implica un incremento del presupuesto de los planes de promoción agroalimentaria, sino una redistribución de un porcentaje concreto a la producción ecológica en los planes existentes.

Con respecto a la simplicidad, señala que la producción ecológica está afectada por un extenso y disperso abanico de normas de ámbito europeo, nacional y autonómico que las hacen difícil de aplicar. En este orden de consideraciones, se especifica que el Decreto trata de unificar en un único texto las referencias a dichas normas, de forma que se facilite la comprensión del marco en el que se encuentra dicho método de producción.

En lo que concierne a la accesibilidad, se especifica que el Decreto proyectado actualiza y refuerza el marco del Consejo Andaluz de la producción ecológica, creado mediante el Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía. Este órgano es el principal mecanismo de consulta con los agentes más representativos del sector. Además, se regulan las Mesas Provinciales de la Producción Ecológica como foros de participación del sector.

En lo que respecta a la incidencia del proyecto normativo en la competencia efectiva, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural declara que el proyecto limita el libre acceso de las empresas al mercado. En este sentido, se argumenta que, aunque la producción ecológica es un sistema de calidad al que los operadores se acogen voluntariamente, para poder comercializar las producciones es preciso obtener certificados, los cuales son emitidos por organismos independientes de control a los que



la autoridad competente delega dicha facultad. A su vez, para poder actuar en Andalucía los organismos independientes de control deben contar con una delegación de tareas por parte de la autoridad competente.

El centro directivo considera, asimismo, que la norma limita la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado, en tanto que se contemplan restricciones a la publicidad y/o comercialización de determinados bienes y servicios, aunque se especifica que el uso de las referencias a la producción ecológica en la publicidad y el etiquetado vienen establecidas en el Reglamento (CE) nº. 834/2007, estando limitado a operadores que tengan certificadas sus producciones.

Por último, se indica expresamente que la norma no reduce los incentivos para competir entre las empresas.

En cuanto a los posibles efectos en la unidad de mercado, el centro promotor de la iniciativa normativa estima que el proyecto en cuestión regula o afecta al acceso de una actividad económica y su ejercicio, por lo que estaría dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

En particular, se precisa que el texto normativo impone regímenes de intervención administrativa u otras exigencias de acceso o ejercicio, y enumera entre tales requisitos de acceso o de ejercicio a la actividad: los derechos y obligaciones de las personas operadoras (artículo 22); los derechos y obligaciones de los organismos independientes de control (artículo 23); el Sistema de Control de la Producción Ecológica (artículo 24); organización del sistema de control (artículo 26); la obligatoriedad de inscripción en el Sistema de información de la producción ecológica de Andalucía (artículo 22.2.b)); obligatoriedad del sometimiento al sistema de control previsto en el artículo 27 del Reglamento (CE) nº. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio (artículo 26.1); entre otros.¹⁰

También desde la óptica de la LGUM, se afirma que la norma proyectada contempla la figura de la comunicación, en relación con la inscripción de los operadores a través de los organismos privados de control en el Sistema de Información de la Producción Ecológica de Andalucía.

Por el centro promotor de la norma, se destaca el artículo 26,¹¹ donde en su apartado 3 se prevé que la Consejería competente en materia agraria y pesquera delegará las tareas de control de la producción ecológica andaluza en organismos independientes de control, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (CE) nº. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio.

Con respecto a la posible existencia de duplicidades en la regulación, la Consejería proponente justifica que, en materia de control y certificación, la norma proyectada solamente implementa aspectos que explícitamente se indican en el Reglamento (CE) nº. 834/2007 y sus normas de aplicación. Asimismo, en el artículo 19 se indica que se

¹⁰ Debe hacerse notar que las referencias a los artículos que el centro directivo utiliza en la cumplimentación de este apartado se basa en la numeración del "Borrador 1", de ahí que no coincida la numeración expuesta por dicho centro y la aquí establecida al estar, esta última, referida al "Borrador 2".

¹¹ Artículo 25 en el texto del Borrador 1.



establecerá un manual de normas técnicas referentes a los sistemas de producción ecológicos, al objeto de implementar y clarificar determinados preceptos establecidos en el Reglamento (CE) nº. 834/2007 y sus normas de aplicación, así como de acotar las amplias posibilidades interpretativas que resultan admisibles en la mencionada norma europea.¹²

VI.II.2 Observaciones generales sobre la política de calidad (agricultura ecológica)

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su Informe IPN/CNMC/010/16 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico¹³ recogía:

“La política de calidad de productos agrícolas tiene por objeto, en un ambiente de información asimétrica, orientar a los consumidores sobre las características y atributos de productos del sector primario y de su proceso de producción. La presencia de determinados sellos de calidad, públicos o privados, en el envase del producto alimenticio pueden ser apreciados por el consumidor si señalizan correctamente el cumplimiento de diversos estándares de calidad y/o informan de forma útil al consumidor”. (Subrayado propio)

Según establece la OCDE en su informe del año 2000, titulado *“Appellations of origin and geographical indications in OECD member countries: economic and legal implications”*,¹⁴ el mercado de productos agrícolas muestra tres categorías de bienes que suscitan asimetrías de información entre productores y consumidores: i) bienes de búsqueda (aquellos en los que el consumidor puede cerciorarse de la calidad del producto antes de comprarlo); ii) bienes de experiencia (solamente puede comprobar la calidad tras comprarse); y iii) bienes de creencia (la calidad no puede corroborarse completamente incluso tras consumir el bien).

Esto es, el productor conoce todas las propiedades de su producto mientras los consumidores no siempre tienen acceso a toda la información o es costoso obtenerla. En estas circunstancias, el consumidor no puede optimizar sus decisiones, lo que puede tener como consecuencia una menor demanda y la reducción de la calidad media de la oferta. Los productores no tienen incentivos para proveer bienes de calidad superior a la media, lo que induce a los consumidores a esperar que los bienes y servicios en el mercado sean aún de menor calidad. El resultado final es una progresiva reducción de la calidad media de los bienes y servicios producidos, pudiendo incluso llegar al caso extremo en el que desaparece el mercado (esta posibilidad fue apuntada por George Akerlof en su conocido artículo sobre el mercado de automóviles de segunda mano).¹⁵

¹² Artículo 18 en el texto del Borrador 1.

¹³ Disponible en https://www.cnmc.es/sites/default/files/949185_6.pdf

¹⁴ Disponible en <https://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/23526073.doc>

¹⁵ Akerlof, George A. (1970). "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics*. The MIT Press. 84 (3): 488–500.



A su vez, en el Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario de 2010¹⁶, la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) señalaba que la Política de Calidad de la Unión Europea, que protege y promueve el desarrollo de productos agroindustriales de excelencia, ha regulado tres tipos de sellos de calidad para productos y alimentos de origen agropecuario: la denominación de origen protegida (DOP) y la indicación geográfica protegida (IGP); la especialidad tradicional garantizada (ETG); y la agricultura ecológica.

El objetivo de estos sellos, respaldados por una legislación común para todos los Estados miembros, es armonizar la protección de la autenticidad del producto a nivel de la Unión Europea y uniformizar la disparidad de prácticas que a nivel nacional existían en cada Estado miembro.

Debe subrayarse que estos estándares de calidad, o cualquier otro tipo de ellos, establecidos con base en un acuerdo entre distintos agentes del sector agroalimentario han de cumplir unas condiciones mínimas que aseguren que el estándar no dará lugar a restricciones a la competencia, ya sea mediante discriminación entre operadores o mediante la creación de barreras de entrada¹⁷.

Para un análisis más completo de la política de calidad, circunscrito al ámbito de la Unión Europea, puede verse, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la política de calidad de los productos agrícolas de mayo de 2009.

Sobre la base de todo cuanto antecede, así como sobre la información y documentación remitida por la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, este Consejo estima oportuno efectuar, a continuación, una serie de observaciones específicas sobre el contenido del proyecto normativo, considerando los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, de 19 de abril de 2016.

VI.III. Observaciones particulares sobre el contenido del proyecto de Decreto

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía viene desempeñando una labor especialmente activa en el análisis del sector agroalimentario,¹⁸ en el marco de su

¹⁶ Disponible en https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185937_6.pdf

¹⁷ A nivel comunitario, la Comisión ha destacado que, para que un sello de calidad no resulte contrario a la prohibición del artículo 101.1 del TFUE, debe cumplir dos condiciones: que no conlleve la obligación de que toda la producción de los participantes se ajuste a los estándares diseñados; y que se trate de acuerdos que permitan acceder al sello de calidad a todos los fabricantes cuyos productos cumplan objetivamente las condiciones señaladas. Esta cuestión fue objeto de un tratamiento específico en las Directrices sobre acuerdos de cooperación horizontal de 2001.

¹⁸ Otras autoridades de competencia, como la nacional también han venido desarrollando una importante labor de análisis y seguimiento del sector agroalimentario, en el ejercicio de su función de promoción de la competencia. Entre otros muchos, cabe citar el Informe sobre Competencia y Sector Agroalimentario de 2010; Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad de 2010; el Informe IPN 047/10, sobre el Anteproyecto de Ley sobre la Calidad Alimentaria de 2010; el Informe IPN/DP/0011/14, sobre el Proyecto



función de promoción de la competencia, unidad de mercado y mejora de la regulación económica, a través de la elaboración de informes específicos que versan sobre proyectos normativos que afectan a este sector. En este sentido, referidos al sector agroalimentario cabe citar, entre otros, los siguientes Informes: N 01/2018, sobre el proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el Documento de Acompañamiento del Transporte de productos agrarios y forestales; N 13/2017, sobre el anteproyecto de Ley de Agricultura y Ganadería de Andalucía; N 10/2017, sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento y constitución de las agrupaciones de defensa sanitaria ganadera, sus federaciones, y la autorización del personal veterinario del Directorio; N 19/2016, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la venta directa de los productos primarios desde las explotaciones a la persona consumidora final; N 13/2016, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la Acuicultura Marina en Andalucía; N 21/2011, sobre el proyecto de Decreto por el que se establecen normas sobre autorización, registro y control de los Organismos de Evaluación de la conformidad de productos agroalimentarios y pesqueros de la Comunidad Autónoma Andalucía; y N 10/2010, sobre el Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía.

El proyecto de Decreto objeto de este Informe afecta a la producción ecológica de productos agrícolas, ganaderos y acuícolas, en todas las etapas de producción, preparación y distribución.

A continuación, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, se analizan desde la óptica de competencia, de unidad de mercado y a la luz de los principios inspiradores de una eficiente regulación económica varios aspectos del proyecto de Decreto, concretamente en la redacción que contiene el denominado "BORRADOR 2" (de 25 de mayo de 2018), que serían susceptibles de mejora.

VI.III.1 Sobre la adecuación del texto normativo a lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y en especial a los principios de necesidad, proporcionalidad y eficacia

Con carácter preliminar, cabe efectuar una objeción desde la óptica de la mejora de la

de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Infraestructura de la calidad y seguridad industrial de 2014; y más recientemente, el IPN/CNMC/010/16, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico.

Asimismo, la autoridad nacional de competencia también ha estudiado y vigilado este sector, a través de expedientes sancionadores por conductas anticompetitivas tipificadas como infracción a la luz de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (entre otros, la Resolución de 4 de junio de 2009 sobre el Expediente 2779/07, Consejo Regulador de las Denominaciones de Origen de Vinos de Jerez y Manzanilla de Sanlúcar; Resolución de 6 de octubre de 2011 sobre el Expediente S/0167/09, Productores de Uva y Mosto de Jerez; y más recientemente, la Resolución de 26 de febrero de 2015 en el Expediente S/0425/12 - INDUSTRIAS LÁCTEAS 2).



regulación. En concreto, se advierte que, en contra de lo que exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, en el Preámbulo de la norma no se justifica su adecuación a los principios de buena regulación, más allá de la alusión general a las razones que han llevado a la elaboración de este proyecto de Decreto. En tal sentido, se recomienda que se revise la parte dispositiva de la norma para dar debido cumplimiento a lo exigido por el citado artículo 129 de la Ley 39/2015.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el principio de necesidad exige que toda norma esté justificada con base en una razón de interés general y, además, habrá de concretar claramente la finalidad que pretende conseguir y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución (artículo 129.2 de la Ley 39/2015).

Así pues, la elaboración de toda norma debe recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos, y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Cabe destacar que el artículo 5 de la LGUM también trata la aplicación de este principio a la regulación de la actividad económica. De acuerdo con la LGUM, el principio de necesidad es el primer presupuesto para regular el acceso o ejercicio de cualquier actividad. En consecuencia, el establecimiento de límites a la libre iniciativa económica solo quedará justificado cuando concorra alguna "*razón imperiosa de interés general*" de las definidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Es decir, la LGUM solo admite como razones imperiosas de interés general las contempladas, con carácter cerrado, en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

En el caso que nos ocupa, resulta claro que las medidas proyectadas por el órgano proponente obedecen a la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general. Como es bien sabido, la producción ecológica es un modo de producir alimentos más respetuosos con la naturaleza y el medio ambiente, ya que emplea los métodos más sostenibles posibles. Dichos métodos ayudan a proteger la pérdida de la biodiversidad, favorecen la fertilidad del suelo y mantienen la calidad del agua.

En este sentido, uno de los objetivos generales de la producción ecológica es contribuir a la protección del medio ambiente y del clima. Y recordemos que la protección del medio ambiente constituye una de las razones imperiosas de interés general definidas e interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

En el Preámbulo de la norma proyectada se recoge una definición de producción ecológica coincidente con la empleada en el Derecho comunitario europeo¹⁹, en virtud de la cual ha de entenderse por tal "*un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas en materia de medio ambiente y clima, un elevado nivel de biodiversidad, la conservación de los recursos naturales y la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y sobre producción que*

¹⁹ La misma definición aparece recogida en el Considerando (1) del Reglamento (UE) 2018/848.



responden a la demanda, expresada por un creciente número de consumidores, de productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales". Y se precisa que, "la producción ecológica desempeña un papel social doble aprovisionando, por un lado, un mercado específico que responde a una demanda de productos ecológicos por parte de los consumidores y, por otro, proporcionando al público bienes que contribuyen a la protección del medio ambiente, al bienestar animal y al desarrollo rural".

Ahora bien, sobre la base de este primer criterio material de razonabilidad (como es la necesidad), en todo proceso normativo habría de darse respuesta a las preguntas de por qué es necesario aprobar la nueva norma y para qué, es decir, cuál es la base que fundamenta y legitima una determinada actuación normativa, pues no debería aprobarse ninguna norma que no resulte necesaria, y cuáles serían los objetivos y finalidades perseguidos. Y que, como hemos dicho, en el caso que nos ocupa estaría relacionada con la protección del medio ambiente. Pero en atención a dicho principio, también cabría valorar la conveniencia de intervenir y la oportunidad de hacerlo.

A este respecto, y si bien es cierto que en el III Plan Andaluz de Producción Ecológica se recoge la necesidad y oportunidad de adecuar la normativa reguladora de la producción ecológica andaluza a la situación actual del sector, no puede obviarse que recientemente se ha revisado el marco regulador de referencia a nivel comunitario, tras la aprobación de los reglamentos sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (Reglamento (CE) nº. 2018/848) y sobre controles oficiales (Reglamento (UE) nº. 2017/625).

Teniendo en cuenta lo anterior, sería aconsejable que el órgano impulsor de la norma reflexionara sobre la necesidad de intervenir en este momento mediante la elaboración del presente proyecto de Decreto, cuyo objeto es la modificación parcial de dos normas actualmente en vigor (Decreto 215/2015, de 14 de julio y Orden de 15 de diciembre de 2009), habida cuenta de que la decisión reguladora puede tener un impacto negativo sobre la vocación de permanencia y estabilidad del ordenamiento, además de introducir una mayor complejidad en el mismo.

Pero junto con el análisis de necesidad, procede también efectuar el de proporcionalidad, para ayudar a entender si la iniciativa normativa propuesta es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

Ese análisis de proporcionalidad exige, en primer lugar, verificar que la medida sea útil o idónea para alcanzar el objetivo fijado; también que esa medida administrativa sea el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo; y, por último, la proporcionalidad en sentido estricto de la norma exige valorar los intereses contrapuestos y las circunstancias presentes en cada caso, de modo que de su adopción se deriven más beneficios o ventajas al interés general que perjuicios sobre otros intereses en conflicto.

Para sopesar los beneficios y perjuicios del proyecto normativo, es preciso completar el análisis recurriendo al principio íntimamente conectado de la eficacia. Según dicho



principio, el diseño de las normas debe permitir su aplicación eficaz. Un marco normativo eficaz es aquel que permite la consecución de los objetivos que persigue. De lo contrario, se pueden estar imponiendo cargas a las empresas o aceptando restricciones para alcanzar unos objetivos cuya consecución puede frustrarse por falta de eficacia.

En relación a este último aspecto, sería aconsejable la aplicación de una estrategia global, que no solo emane de las autoridades competentes en materia agraria y pesquera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que el apoyo a la agricultura ecológica opere de forma coordinada con la Administración General del Estado y el resto de Comunidades Autónomas, a través de los oportunos mecanismos de coordinación y cooperación interadministrativos. De esta forma, se mejoraría la eficacia general de las iniciativas que se adopten, lo cual, a su vez, generará un ahorro en costes y propiciará economías de escala.

VI.III.2 Sobre el objeto de la norma proyectada

La concreción del objeto de la norma proyectada se efectúa en su artículo 1. Así, en el apartado primero de dicho artículo, se dispone que este Decreto tiene por objeto la regulación en materia de producción ecológica en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía de:

- a) Las funciones de la Autoridad Competente.
- b) El marco de funcionamiento de los órganos consultivos y de participación.
- c) El fomento, asesoramiento y difusión de la producción.
- d) El fomento y promoción del consumo de productos ecológicos.
- e) Los sistemas de información.
- f) La implementación de normas.
- g) Las obligaciones de las personas operadoras y organismos independientes de control.
- h) El sistema de control.
- i) El régimen de incumplimientos y sanciones.

Asimismo, en el apartado 2 se recoge que *“las disposiciones del presente Decreto se aplicarán sin perjuicio de las restantes disposiciones que regulan la producción, preparación, distribución, etiquetado, publicidad y control de los productos ecológicos”*.

Este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía recomienda que el centro directivo valore la oportunidad de incluir dentro de este precepto un apartado destinado a recoger expresamente que, en todo caso, las medidas que se arbitren para alcanzar los fines de este Decreto se ejercerán de conformidad con el Derecho de la Unión



Europea que resulte de aplicación, en particular con las normas y principios recogidos en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

VI.III.3 Sobre el ámbito de aplicación de la norma

Se considera determinante para el análisis de la norma delimitar el ámbito de aplicación del proyecto reglamentario, el cual se regula en su artículo 3, donde se distingue un ámbito objetivo y otro subjetivo, además de hacerlo extensible a los organismos independientes de control.

Con respecto a la concreción del ámbito objetivo, en el artículo 3.2 se recoge que el Decreto proyectado resulta de aplicación a los siguientes productos, *"en cualquiera de sus etapas de producción, preparación y distribución, que se comercialicen o vayan a comercializarse con referencias al método de producción ecológico:*

- a) Productos agrarios vivos o no transformados.*
- b) Productos agrarios transformados, destinados a ser utilizados en la alimentación humana.*
- c) Piensos.*
- d) Levaduras destinadas a consumo humano o animal.*
- e) Material de reproducción vegetativa y semillas para cultivo.*

Los productos de la caza y de la pesca de animales salvajes no se consideran producción ecológica".

Por lo que hace al ámbito subjetivo, en el artículo 3.3 se dispone:

"3. Este decreto se aplicará a las siguientes personas operadoras, cuyas unidades de producción radiquen en Andalucía, que voluntariamente se acojan al sistema de control de la producción ecológica, y pongan en el mercado los productos a los que hace referencia el apartado 2:

- a) Productoras agrarias.*
- b) Transformadoras.*
- c) Importadoras y exportadoras con respecto a terceros países, en aquellos ámbitos que no sean competencias propias del Gobierno de España.*
- d) Comercializadoras mayoristas y minoristas.*
- e) Personas operadoras importadoras, exportadoras y comercializadoras que, no teniendo unidades de producción, tengan su domicilio social en Andalucía, en aquellos ámbitos que no sean competencias propias del Estado.*

No obstante, las actividades de restauración colectiva, no estarán sometidas al presente



Decreto, salvo en lo referente a actuaciones relacionadas con el fomento del consumo de productos ecológicos.”

Tal y como se ha indicado, asimismo, se declaran igualmente sujetos al presente Decreto, ex artículo 3.5, “*los organismos independientes de control cuyas actividades estén relacionadas con las personas operadoras a las que se refiere el apartado 3 y certifiquen los productos a los que se refiere el apartado 2.*”

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación, en primer lugar, y de acuerdo con la definición de producto agrario recogida en el artículo 2, el mismo abarcaría a los productos procedentes de la agricultura, ganadería y acuicultura. Si bien, no queda claro si dentro de dichos productos ganaderos estarían incluidos los de la apicultura, en concordancia con la normativa comunitaria. Al no citarse expresamente, como sucede en el Reglamento (UE) 2018/848, parecería que no.

Por otro lado, y aunque se valora positivamente que el proyecto de Decreto resulte aplicable a las levaduras destinadas a consumo humano o animal, en consonancia con el Anexo I y el artículo 2.1 *in fine* del mencionado Reglamento (UE) 2018/848, sin embargo, el Decreto proyectado deja fuera a otros productos estrechamente vinculados a la agricultura, enumerados en el Anexo I del citado Reglamento, como sucede con: yerba mate, maíz dulce, hojas de vid, palmitos, brotes de lúpulo y otras partes comestibles similares de plantas y productos obtenidos de las mismas; sal marina y otras sales para alimentación y piensos; capullos de seda aptos para el devanado; gomas y resinas naturales; cera de abejas; aceites esenciales; tapones de corcho natural, no aglomerados y sin sustancias aglutinantes; algodón sin cardar ni peinar; lana sin cardar ni peinar; pieles en bruto y pieles sin tratar; y preparaciones vegetales tradicionales a base de plantas.

En este sentido, ha de recordarse que el ámbito de validez es el contorno que delimita la aplicación de una norma y obedece a cuatro criterios: territorial, temporal, material y personal. El ámbito territorial de validez es el lugar físico donde un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula; y el personal, por los sujetos a quienes obliga.

La claridad es un elemento central y estratégico del principio de eficacia, como principio de mejora de la regulación, porque da sentido a la fuerza ejecutiva y al carácter imperativo que el legislador ha otorgado a la regla promulgada²⁰.

La mayor concreción del ámbito objetivo y subjetivo se predica doblemente importante en supuestos en que las regulaciones de sectores económicos están incluidas en normas diversas, a menudo producidas por poderes públicos diferentes, como sucede con la normativa procedente de la Unión Europea.

²⁰ Sobre la integración de las normas en el ordenamiento jurídico y su contribución al principio de seguridad jurídica de los destinatarios, véase el *Manual Práctico de Técnica Normativa*. Instituto Andaluz de Administración pública, Sevilla 2015 (ISBN 978-84-8333-642-7).



Además, cabe hacer notar que, en términos de competencia, la dispersión normativa puede reducir la transparencia del marco normativo y operar como una barrera de entrada a los mercados, que protege a los ya establecidos en detrimento de los potenciales entrantes, menos conocedores del ordenamiento jurídico, de sus lagunas y de sus peculiaridades. La transparencia debe aplicarse en igual medida a la ejecución de la norma. En particular, en presencia de restricciones a la entrada y al ejercicio de la actividad.

Dada la trascendencia que el establecimiento de este nuevo régimen jurídico (requisitos de las instalaciones y regímenes de intervención administrativa), pudiera implicar para los operadores económicos en este mercado, al objeto de contribuir a la claridad normativa, a la seguridad jurídica y de garantizar la propia eficacia de la norma y, por lo tanto, a fin de dar debido cumplimiento al artículo 129.1 de la Ley 39/2015, resulta fundamental que la norma determine de una forma clara y segura el ámbito de aplicación del régimen establecido en esta norma, y como buena práctica reguladora se propone que dicha disposición sea coherente con el régimen establecido en el artículo 2 y el Anexo I del Reglamento (UE) 2018/848.

VI.III.4 Sobre el Consejo Andaluz de la Producción Ecológica y las Mesas Provinciales de la Producción ecológica

En el Capítulo II del proyecto normativo, relativo a los “Órganos consultivos y de participación”, se regulan dos órganos colegiados: el Consejo Andaluz de la Producción Ecológica (en adelante, el Consejo), y las Mesas Provinciales de la Producción ecológica (en adelante, las Mesas).

En relación con las previsiones contenidas en los artículos 6 y 7, hay que señalar que, en primer lugar, el Consejo es un órgano que ya estaba previsto en el Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía, pero que en el actual proyecto normativo aparece configurado “*como órgano interdepartamental*”, además de seguir manteniendo su naturaleza de órgano de participación en la elaboración de normas y en la fijación de criterios para la aplicación, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de las disposiciones sobre producción ecológica. Dicho Consejo también continúa teniendo funciones de asesoramiento en materia de producción agroalimentaria ecológica, principalmente en la formulación y el seguimiento de planes estratégicos, en la elaboración de informes sobre política agraria comunitaria, en campañas de promoción y en cuantas otras actividades relacionadas con la producción agroalimentaria ecológica se estimen necesarias. Si bien, expresamente se prevé una precisión que no estaba contemplada en el Decreto 166/2003, como es que la emisión de sus informes tenga el carácter facultativo y no vinculante.

Las Mesas constituyen foros de participación del sector, sin naturaleza jurídica, teniendo



funciones relacionadas con el análisis, seguimiento, evaluación, asesoramiento, fomento y difusión de la producción ecológica en sus territorios.

Tanto el Consejo como las Mesas se sirven de la colaboración de representantes del sector. En concreto, en el caso del Consejo, en su composición, se prevé que puedan desempeñar las Vocalías, además de nueve miembros de las Administraciones Públicas y entes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y de diversos representantes de las personas consumidoras y usuarias o del ámbito universitario, tres personas representantes de los organismos independientes de control con mayor volumen de actividad; dos representantes de la organización empresarial intersectorial de ámbito autonómico más representativa en Andalucía, en representación de las organizaciones de ámbito autonómico de la industria de transformación (industria agroalimentaria) y de la distribución agroalimentaria; una persona representante de las cooperativas agroalimentarias de Andalucía; dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas en Andalucía; tres personas representantes de las organizaciones profesionales agrarias de Andalucía; asimismo, dos personas expertas pertenecientes al mundo científico, o académico o investigador o empresarial de reconocido prestigio en el sector de la producción ecológica (ex artículo 6.2).

Por su parte, en el caso de las Mesas, previstas en el III Plan Andaluz de Producción Ecológica, podrán estar presentes los órganos, organizaciones o entidades del Consejo Andaluz de la Producción Ecológica, así como otras organizaciones e instituciones interesadas y de reconocida competencia en el ámbito de la producción ecológica, que tengan representación en el territorio (artículo 7.2).

A este respecto, y considerando la composición de dichos órganos y sus funciones, descritas de forma bastante genérica, y atendiendo también a la clara posición de las autoridades de competencia en relación con el sometimiento del sector agrícola a la normativa de competencia, resulta obligado advertir de los eventuales problemas para el mantenimiento de una competencia efectiva que estas disposiciones podrían plantear, en la medida en que ciertas personas, que está previsto que los compongan, pueden tener incentivos económicos para sesgar el funcionamiento del mercado, y concretamente para dificultar e incluso impedir la entrada de nuevos competidores.

Singularmente, téngase en cuenta que en el Consejo, configurado como órgano interdepartamental, pueden participar, entre otros miembros, un amplio número de representantes del sector, junto a representantes procedentes de las AA.PP., en la elaboración de normas y en la fijación de criterios para la aplicación de las disposiciones sobre producción ecológica, lo que podría llegar a constituir una suerte de co-regulación, con las implicaciones para la competencia que ello puede suponer. Sobre este particular, recuérdese que este Consejo de Defensa de la Competencia ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones sobre los riesgos asociados a un exceso de participación del sector empresarial en la actividad reguladora, en la medida en que dicha participación puede favorecer acuerdos entre competidores o incluso puede inducir a la Administración a regular una determinada cuestión desde una óptica en la



que se imponga más el interés privado que el público.

Resulta necesario destacar, además, que en la legislación administrativa general ya existen mecanismos para garantizar, el diálogo, la consulta pública y la participación en el proceso de elaboración de los sujetos afectados por la norma (artículo 133 Ley 39/2015). Ahora bien, esta posibilidad no se debe confundir, en ningún caso, con el recurso a pactar y consensuar las iniciativas con representantes del sector. Conviene recordar, como hiciera la CNC en su *Informe de Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia (2008)*,²¹ que la tendencia a negociar colectivamente el marco normativo “*resulta tremendamente arriesgada porque suele facilitar la captura del regulador, relajar las condiciones de competencia y facilitar la coordinación de comportamientos competitivos y los repartos de mercado*”.

En el artículo 6.1 *in fine* de la norma proyectada, se incluye, asimismo, una referencia muy abierta a las facultades que puede ostentar el Consejo, sobre la que cabe llamar la atención, al disponerse que podrán intervenir “*en cuantas otras actividades relacionadas con la producción agroalimentaria ecológica se estimen necesarias*”.

Debe tomarse consciencia de que la especial amplitud con que se definen las atribuciones de estos órganos consultivos y de participación, y especialmente, del Consejo, y la existencia de incentivos económicos subyacentes en los incumbentes (que forman parte del mismo) puede provocar efectos contraproducentes sobre la competencia efectiva. En tal sentido, no se puede descartar que los mismos puedan intervenir en la adopción de determinadas decisiones sobre la política en materia de producción agroalimentaria ecológica que interfieran en el funcionamiento del sector (por ejemplo, si se posibilitara la participación de dichos operadores económicos en la implementación de medidas de fomento; o si su actuación en este órgano pudiera implicar el acceso a determinada información), suponiendo de forma directa o indirecta una afectación al acceso o al ejercicio de esta actividad económica, tanto para los competidores presentes en el mercado como para los potenciales.

Conviene subrayar, en relación con esta cuestión, que la letra f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, dispone textualmente:

“En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: (...)

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

²¹ Disponible en <https://www.cnmcc.es/expedientes/g-2008-01>.



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.” (Subrayado propio).

En atención a lo expuesto, ha de insistirse en que, desde el punto de vista de la promoción de la competencia y de la regulación económica eficiente, las previsiones recogidas en el artículo 6.1 del presente proyecto normativo pueden suscitar problemas en términos de competencia. Resulta recomendable revisar la redacción de dicho precepto a fin de evitar la intervención de los operadores económicos del sector, integrados en el Consejo, en la adopción de decisiones sobre la política en materia de producción agroalimentaria ecológica, que pudieran interferir en el funcionamiento del mercado.

También se aconseja que el órgano proponente modifique dicha previsión en lo referente a la participación de los representantes del sector en *“la elaboración de normas y en la fijación de criterios para la aplicación de las disposiciones sobre producción ecológica”*, habida cuenta de los riesgos que conlleva para la competencia y considerando, también, que en la normativa administrativa general existen fórmulas, como la consulta pública o las consultas previas sobre iniciativas normativas, para asegurar el diálogo y la participación de los sujetos afectados por la norma durante diversas fases del procedimiento de producción normativa.

VI.III.5 Sobre el derecho de preferencia en materia de ayudas públicas

Dentro del Capítulo III, relativo al *“Fomento, asesoramiento, difusión de la producción”*, el artículo 9 es la disposición específicamente dedicada al fomento de la producción ecológica, y la misma merece una especial atención desde el punto de vista del impacto sobre la competencia, mejora de la regulación y unidad de mercado.

Dicho precepto, en su apartado 1, establece que *“para el acceso a los beneficios o ayudas agrarias y específicamente a las cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural, a través de los Programas de Desarrollo Rural, y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, a través de su programa operativo, la orientación ecológica de las explotaciones e industrias agroalimentarias será considerada mérito preferente, especialmente entre las jóvenes personas empresarias, debiendo ser puntuada en los baremos de las ayudas que se establezcan en régimen de concurrencia competitiva.”* (Subrayado propio).

Las subvenciones y ayudas públicas constituyen una de las herramientas más importantes empleadas por las Administraciones para el fomento de sus políticas públicas. Tal y como acertadamente expresa la CNMC, en el Documento metodológico



para la evaluación de ayudas públicas, con referencia PRO/CNMC/001/16,²² la concesión de ayudas públicas constituye una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anti-competitivas y dañando el bienestar económico general²³.

En el caso que nos ocupa, no se pone en cuestión la necesidad de que el sector público intervenga en la economía, asignando recursos en forma de ayudas destinadas a la producción agraria sostenible, al encontrarnos ante objetivos de interés general salvaguardados por la legislación de la Unión Europea. No en vano, en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) y, especialmente en el Reglamento (UE) 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, se han dispuesto ayudas financieras a la producción ecológica. Igualmente, en el marco jurídico de la política de desarrollo rural, establecida por el Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, se han reforzado los instrumentos de apoyo a la misma.

En el artículo 9.1 del proyecto de Decreto se prevé el reconocimiento de un genérico derecho de preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas a favor de las explotaciones e industrias agroalimentarias en función de la orientación ecológica y que beneficiará, de forma especial, a las jóvenes personas empresarias. Este derecho de preferencia se concretará a medida que se vayan convocando las distintas ayudas, al disponerse que dicha circunstancia deberá ser puntuada en los baremos de las ayudas que se establezcan en régimen de concurrencia competitiva.

Sobre este particular, es importante subrayar que la regulación estatal de subvenciones recoge la necesidad de someter la decisión de concederlas a los principios de mínima restricción competitiva y regulación económica eficiente. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.3 e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los criterios para el otorgamiento de las subvenciones deben ser en todo caso objetivos.

Sin embargo, la previsión contenida en el artículo 9.1 atribuye una situación preferencial para determinados operadores económicos en el ámbito de las ayudas, en este caso, jóvenes personas empresarias, titulares de explotaciones e industrias agroalimentarias de cierta orientación ecológica, lo que supone una discriminación entre los potenciales beneficiarios que puede impedir que terceros operadores, normalmente competidores, accedan a las ayudas, en particular, cuando estas tengan carácter limitativo en atención

²² https://www.cnmc.es/sites/default/files/1883905_7.pdf

²³ En idénticos términos se expresaba la extinta CNC, en su primer Informe anual sobre Ayudas Públicas del año 2008, al señalar que el otorgamiento de ayudas públicas constituye una forma de intervención en la economía, y aunque en numerosos supuestos la concesión de subvenciones es una respuesta legítima ante fallos de mercado o puede resultar una adecuada respuesta para alcanzar determinados objetivos sociales, en ocasiones, pueden alterar el funcionamiento de los mercados, suponiendo perjuicios al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos.

Este primer informe anual en materia de ayudas públicas se encuentra disponible, al igual que los informes sucesivos, en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>



a los recursos que se les destinen. La necesidad de la mencionada restricción a la competencia no se encuentra justificada en el Preámbulo de la norma o en la documentación del expediente, como tampoco ocurre con su proporcionalidad, en el sentido de que se trata de la medida menos distorsionadora posible.

Por otro lado, este derecho de preferencia recogido en la norma proyectada, en la práctica determinará que, en un futuro, el diseño de las medidas de fomento que se arbitren en apoyo del sector agroalimentario, en lugar de atenerse a requisitos estrictamente vinculados al objetivo de la ayuda propuesta en cada convocatoria, pudiera contemplar criterios discriminatorios para los potenciales destinatarios, además, de potencialmente innecesarios y desproporcionados, en relación con el fin que persiguen.

Tal y como viene destacando este Consejo de Defensa de la Competencia en sus Informes sobre bases reguladoras de ayudas, la ADCA, ya en el año 2010, manifestó la importancia de que los criterios de valoración garanticen en todo caso la concurrencia, la igualdad de trato y la no discriminación entre los potenciales beneficiarios y que esos criterios sean objetivos, en relación con la contratación pública²⁴. Dicha consideración resulta perfectamente extensible al ámbito de las ayudas públicas.

Es importante señalar que la citada medida, además de ser objetable desde la perspectiva de su incidencia en competencia, en cualquier caso debería respetar los principios enunciados en la LGUM, y en particular, los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, al igual que sucede con cualquier intervención de las autoridades sobre el acceso y el ejercicio de las actividades económicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGUM.

En último lugar, cabe hacer notar también que en el mencionado precepto se hace referencia a una medida de apoyo a la iniciativa empresarial o emprendedora de las personas jóvenes empresarias (titulares de explotaciones o industrias agroalimentarias de orientación ecológica), y sin que este Consejo entienda a valorar la idoneidad de políticas transversales de esta naturaleza, esta parece alinearse más bien con los intereses generales perseguidos por otras políticas públicas. Y no debe olvidarse que, en términos de mejora de la regulación, las medidas contenidas en las iniciativas normativas deben atender a la consecución de los objetivos de interés general perseguidos por la misma.

Por todo ello, se considera conveniente que el centro promotor de la norma revise la redacción del artículo 9.1 en los términos expuestos *ut supra*.

²⁴ *Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza* (diciembre 2010) y *Estudio sobre la contratación pública en la comunidad autónoma andaluza desde el punto de vista de la competencia* (octubre 2010). Ambos disponibles en la página Web de la ADCA en el siguiente link:

<http://juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/RecomendacionesContratacionPublica.pdf>



VI.III.6. Sobre las medidas de fomento del consumo de productos ecológicos y promoción de los productos ecológicos

El Capítulo IV del proyecto de Decreto se denomina “*Fomento y Promoción del Consumo*”. Entre las medidas de fomento del consumo de productos ecológicos, el artículo 13.2 recoge:

“Los servicios de restauración colectiva dependientes de la Junta de Andalucía valorarán la alimentación con productos ecológicos andaluces, en lo posible próximos y de temporada. Para ello, la Junta de Andalucía valorará positivamente, en sus procedimientos de compra pública de alimentos, aquellos que incluyan productos ecológicos. En los programas de consumo de frutas y hortalizas en las escuelas se incluirá un porcentaje mínimo de productos ecológicos”. (Subrayado propio).

Por lo que respecta a las medidas de “*Promoción de los productos ecológicos*”, el artículo 15 del proyecto consigna, en su apartado primero, lo siguiente:

“1. Los planes de promoción agroalimentaria que se desarrollen por la Consejería con competencias en materia agraria y pesquera incluirán actuaciones de promoción que afecten (...) a productos ecológicos, quedando éstas detalladas de forma separada del resto y supondrán, al menos, el 30% del presupuesto anual total de dichos planes.” (Subrayado propio).

La aplicación práctica de la disposición contenida en el artículo 13.2 está dirigida, por un lado, hacia la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratación pública y, por otro, a garantizar la inclusión de un porcentaje mínimo de productos ecológicos en los programas de consumo de frutas y hortalizas en las escuelas.

En lo concerniente a las cláusulas sociales y medioambientales, dicha previsión debe ser analizada de acuerdo con los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia, así como desde la óptica de la normativa en vigor en materia de garantía de la unidad de mercado.

A este respecto, en primer lugar, cabe resaltar el escaso nivel de concreción con el que dicha previsión aparece redactada, pues nada se dice, más allá de una referencia genérica a que se “*valorará positivamente*” el que los licitadores oferten productos ecológicos en los procedimientos de compra pública de alimentos, desconociéndose si esta circunstancia será tenida en cuenta como criterio preferente de adjudicación, de solvencia, o como condición especial de ejecución del contrato.

En segundo lugar, cabe hacer notar que el modo concreto en que se aplique dicho criterio en los procedimientos de contratación pública puede llegar a determinar un eventual tratamiento discriminatorio respecto a los distintos operadores económicos que pretendan acceder a la compra pública.



Asimismo, no puede obviarse que las Directivas europeas de contratación pública (también denominadas Directivas de contratos públicos de cuarta generación²⁵), y nuestra propia legislación nacional, se inspiran en una serie de principios fundamentales que han de regir la contratación pública, y que son, entre otros, los de libertad de acceso a las licitaciones, igualdad de trato entre oferentes, publicidad, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia.

En este sentido, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE considera la necesidad de garantizar la competencia en la contratación pública y supeditarla al acatamiento de los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento, libre prestación de servicios, no-discriminación, proporcionalidad y transparencia. De igual modo, en nuestro ordenamiento jurídico interno vigente, se reconoce de manera explícita el principio de salvaguarda de la competencia, como uno de los principios que inspiran la contratación pública.

Ello plantea que las autoridades públicas deban garantizar que el procedimiento de contratación pública reúna todas las condiciones necesarias para que exista una competencia efectiva, transparente y económicamente eficiente, teniendo en cuenta siempre la protección de los intereses generales, y no de los particulares de un determinado sector, todo ello en beneficio último de las personas consumidoras y usuarias, los operadores económicos y de las propias Administraciones Públicas.

Sobre esta cuestión, la CNMC, en su informe IPN/CNMC/010/15 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público,²⁶ ya alertaba que la introducción de objetivos secundarios, como pudieran ser aquellos de carácter social, pudiera amenazar los objetivos primarios de la contratación pública, incrementando el coste de los contribuyentes y de los usuarios. En efecto, estos criterios deben valorarse con un elevado rigor pues pueden perjudicar la eficiencia en el aprovisionamiento público, teniendo en cuenta, además, que la contratación pública no es el instrumento correcto para el cumplimiento de los objetivos sociales comunes, sino que la propia normativa sectorial de fomento puede ser más apropiada y, posiblemente, menos distorsionadora de la competencia. Así, la incorporación de este tipo de criterios puede reducir la objetividad y transparencia del proceso de contratación, incrementando la discrecionalidad de los órganos contratantes, de forma que pueden verse negativamente afectados los objetivos más directos y esenciales de la contratación pública, esto es, la eficiencia en el gasto público y el fomento de la competencia en los mercados.

Así pues, conviene señalar que cuando se contemplen aspectos medioambientales,

²⁵ Vid. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE y Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

²⁶ Informe disponible en el siguiente enlace: https://www.cnmcc.es/sites/default/files/709299_6.pdf



como la inclusión de productos ecológicos en los procedimientos de licitación referidos a compras de alimentos por la Junta de Andalucía, y siempre que estos aspectos no pongan en peligro la prestación del servicio o el suministro del producto objeto de contratación, y en la medida en que por parte del poder adjudicador se considere que estos objetivos son totalmente imprescindibles, resultaría preferible, desde el punto de vista de una regulación económica eficiente, que su cumplimiento se establezca como condición especial de ejecución del contrato, y no como elementos evaluables a los que se les otorgue una determinada puntuación.

En este orden de consideraciones, cabe recordar lo ya señalado por la ADCA en su documento de Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza y, con anterioridad, en su Estudio sobre la contratación pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía desde el punto de vista de la competencia, sobre la importancia de que los poderes adjudicadores tomaran conciencia de los beneficios que puede reportar una mayor competencia efectiva en los procedimientos de contratación pública.

A lo anterior, debe añadirse que, desde la perspectiva de la unidad de mercado, la mencionada disposición puede ser incompatible con la LGUM, cuyo objeto es establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

En lo que aquí interesa, debe señalarse que, tras la entrada en vigor de la LGUM, todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones o actuaciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos, tal como señala el artículo 9.1 de la LGUM, anteriormente citado.

La LGUM exige el respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad a todas las actuaciones de la Administración que puedan afectar al acceso o ejercicio de una actividad económica, y abarca a todos los requisitos que se establezcan en sendos ámbitos, con independencia del medio de intervención en que los mismos se plasmen, incluyendo de manera expresa a la contratación pública, tal y como se establece en los artículos 9.2 c) y 18 de la LGUM. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta que los pliegos de prescripciones técnicas y los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos, no podrán contener requisitos discriminatorios ni prohibidos por la LGUM (artículo 18), ni requisitos discriminatorios innecesarios y/o desproporcionados que limiten la participación de los operadores en la contratación pública.

Con respecto a la previsión relativa a la inclusión obligatoria de un porcentaje mínimo de productos ecológicos en los programas de consumo de frutas y hortalizas en las escuelas, ha de recordarse que, desde la óptica de los principios de buena regulación,



las normas tienen que ser claras y comprensibles. En principio, cualquier ciudadano debería ser capaz de comprender el contenido de una norma enunciada claramente. Sin embargo, en el artículo 13.2 *in fine* no se cuantifica o concreta dicho porcentaje ni aclara si dicho porcentaje se tendrá en cuenta en función de alguna variable. Dicha circunstancia no beneficia a la claridad y seguridad jurídica.

VI.III.7 Sobre la previsión relativa a la información sobre los costes y márgenes de producción ecológica

Desde la óptica de la defensa de la competencia efectiva, resulta necesario analizar el contenido del apartado 2 del artículo 9 del proyecto normativo, donde se establece lo siguiente:

“2. Al objeto de incidir en la mejora de la fiscalidad de las personas operadores ecológicas, la Consejería competente en materia agraria y pesquera mantendrá información actualizada sobre los costes y márgenes de producción ecológica, la cual se trasladará a la Consejería competente en materia de hacienda para su consideración” (subrayado propio).

Dicho precepto faculta a la Consejería competente en materia agraria y pesquera a disponer de información actualizada sobre los costes y márgenes de la producción ecológica. Sobre este particular, se estima pertinente realizar varias consideraciones.

En primer lugar, debe significarse que, en términos de mejora de la regulación económica, resulta cuestionable el hecho de que en una norma de carácter sectorial como la que nos ocupa se implementen medidas para mejorar la fiscalidad de los operadores ecológicos, dado que la finalidad perseguida por la referida previsión parecería obedecer al objetivo de otras políticas públicas.

Por otro lado, cabe observar que una previsión de esta naturaleza, pese a tener la intención de aspirar a la consecución de un interés público, en los términos en que se encuentra redactada, y sin que se recoja ningún tipo de salvaguarda al respecto, puede entrañar riesgos para la competencia efectiva que no deben subestimarse.

En tal sentido, cabe advertir que la posibilidad de contar con información sobre costes y márgenes es un delicado instrumento que posibilita la determinación indirecta de precios, y dicha información podría incitar o coadyuvar a la existencia de comportamientos colusorios o de coordinación de precios entre los operadores del mercado, si la misma fuera accesible a los operadores del sector.

Como es sabido, las disposiciones que impliquen el establecimiento o fijación de precios difícilmente pueden ser consideradas 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 TFUE.

Sobre la base de todo lo expuesto, resulta aconsejable que se reconsidere el contenido del artículo 9.2.



VI.III.8 Sobre el sistema de información de la producción ecológica en Andalucía

El proyecto normativo dedica su artículo 16 a regular el Sistema de información de la producción ecológica en Andalucía (SIPEA), cuyo contenido merece ser observado desde la óptica de su incidencia en competencia y sobre la unidad de mercado, tal y como procederemos a continuación.

Con carácter previo, ha de reseñarse que en el artículo 22.2.b) se dispone expresamente la obligatoriedad de la inscripción en el referido sistema de información, como requisito previo para poder desarrollar su actividad por parte de los operadores económicos que produzcan, elaboren, almacenen, importen de un tercer país, exporten, o comercialicen productos ecológicos, lo que se realizará a través de un organismo independiente de control. La imposición a los operadores de productos ecológicos de esta exigencia de inscripción obligatoria en el SIPEA, para poder operar en el mercado, pudiera entenderse justificada en atención a las obligaciones de comunicar datos e información a la autoridad competente, derivadas de la normativa comunitaria.

En concreto, ha de significarse que el Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, desarrolló aspectos generales aplicables a los controles oficiales. Por su parte, el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, en su Título V, desarrolla determinados aspectos específicos del régimen de control oficial de la producción ecológica. Entre otros elementos, establece que las autoridades y organismos de control mantendrán actualizada una lista con los nombres y direcciones de los operadores sujetos a su control, que deberá ponerse a disposición de las partes interesadas (artículo 28.5).

Asimismo, en el artículo 28.1.a) del Reglamento (CE) n.º 834/2007 se estipula que antes de comercializar un producto como ecológico o en conversión, todo operador que produzca, elabore, almacene o importe de un tercer país, productos en el sentido del artículo 1, apartado 2, del citado Reglamento, o que comercialice dichos productos, deberá notificar su actividad a las autoridades competentes del Estado Miembro donde se realiza la misma.

En el artículo 28.3 del citado Reglamento, a su vez, se determina que los Estados miembros designarán una autoridad o autorizarán a un organismo a efectos de la recepción de tales notificaciones. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los organismos de control de la producción ecológica serán los autorizados para la recepción de tales notificaciones.

De igual manera, hay que tener en cuenta que el mencionado Reglamento fue desarrollado mediante el Reglamento (CE) n.º 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento, y que en su artículo 93 dispone que los Estados miembros facilitarán a la Comisión la información estadística anual sobre la producción ecológica, utilizando a tal



fin sistemas informáticos que permitan el intercambio electrónico de los documentos y la información que la Comisión pondrá a disposición (DG Eurostat).

A este respecto, en Andalucía, para poder dar cumplimiento a las exigencias comunitarias, se dictó la Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de Información sobre la Producción Ecológica en Andalucía, y cuya vigencia se mantiene expresamente, según lo preceptuado en el apartado segundo de la Disposición derogatoria única del presente proyecto normativo.

Además, en el marco normativo estatal, el Real Decreto 833/2014, de 3 de octubre, por el que se establece y regula el Registro General de Operadores Ecológicos y se crea la Mesa de coordinación de la producción ecológica, viene a regular una base de datos nacional denominada Registro General de Operadores Ecológicos (REGOE), que incorpora los datos obrantes en los registros o sistemas de información gestionados por las autoridades competentes de las comunidades autónomas²⁷. Se podría entender, en este punto, que dicho SIPEA formaría parte del mencionado REGOE no siendo, por lo tanto, un registro autonómico adicional al ya contemplado a nivel estatal. Este Consejo considera que no se aprecia una correcta identificación en la norma sometida a Informe del sustento legal que permitiría la creación de dicho sistema de información, así como la constatación de que, en efecto, se trata de la base de datos que se aporta al Ministerio para cumplir con la regulación europea en la materia. En tal sentido, se recomienda que el órgano proponente deje constancia en el expediente de tales extremos.

Por otro lado, sentado todo lo anterior, interesa conocer el contenido del artículo 16 del proyecto objeto del presente Informe, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 16. Sistema de información de la producción ecológica en Andalucía.

1. Los organismos independientes de control deben facilitar la información de las personas operadoras ecológicas bajo su control a través de un sistema de información de la producción ecológica, siendo estos los responsables de la veracidad de la misma y su mantenimiento.

2. El sistema generará informes de datos de cada persona operadora, accesibles a la ciudadanía a través de Internet, los cuales cumplirán con la normativa de protección de datos vigente, sin menoscabo del artículo 28.5 del Reglamento (CE) núm. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio, y del artículo 92 ter del Reglamento (CE) núm. 889/2008, de la Comisión, de 5 de septiembre.

3. Los certificados emitidos por los organismos independientes de control a las personas operadoras deberán coincidir fielmente con la información contenida en el sistema. Con

²⁷ En la parte expositiva del Real Decreto 833/2014 se dispone expresamente que el REGOE “cubrirá la necesidad de obtención y de intercambio de datos comunes para todas las comunidades autónomas, (...) pudiendo así cumplimentar más eficazmente los informes y estadísticas nacionales que deben transmitirse a la Comisión Europea, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 del Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007 y en el artículo 93 del Reglamento (CE) 889/2008 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 834/2007”.



el fin de garantizar la trazabilidad, el certificado incluirá de forma claramente identificable un código proporcionado por el sistema.

4. La inscripción de las personas operadoras ecológicas en el sistema será condición necesaria para la percepción de las ayudas específicas en materia de producción ecológica convocadas por la Consejería competente en materia agraria y pesquera.

5. La información disponible en el sistema podrá ser utilizada por la administración para la ordenación del sector, la gestión de ayudas, el intercambio de información entre órganos administrativos, el establecimiento del universo de control y la organización de actuaciones de control dirigidas.

6. El sistema se integrará en los Sistemas de Información de la Consejería competente en materia agraria y pesquera”.

Como puede comprobarse, en el apartado 4 de este precepto se recoge que la inscripción de los operadores ecológicos en el SIPEA será condición necesaria para la percepción de las ayudas específicas en materia de producción ecológica convocadas por la Consejería competente en materia agraria y pesquera²⁸.

Si partimos de la premisa de que uno de los objetivos de la política de promoción de la agricultura ecológica es el fomento del modelo productivo ecológico, fundamentalmente, a través de la implementación de una líneas de ayudas al sector, no puede obviarse que las nuevas explotaciones que pretendan orientar sus producciones hacia una agricultura ecológica precisan de un cierto periodo de tiempo de conversión (varios años), hasta poder comercializar sus productos como ecológicos. En este sentido, el considerar la inclusión de las personas operadoras ecológicas en dicho sistema de información como un requisito previo para poder obtener fondos públicos puede significar que se deje fuera de la opción de acceder a estas ayudas a estos nuevos entrantes en el mercado, cuyas producciones aún no hayan alcanzado los niveles requeridos para la calificación de ecológica.

Además, cabe recordar que el hecho de condicionar la obtención de ayudas a la inscripción en un Registro ya ha sido cuestionado por este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en el análisis de otros proyectos normativos, desde la óptica de su eventual afectación a la unidad de mercado²⁹.

²⁸ En idénticos términos se expresa el artículo 8.2 de la Orden de 15 de diciembre de 2009, por la que se crea el Sistema de Información sobre la Producción Ecológica en Andalucía, al disponer lo siguiente: “*En todo caso, la inscripción será condición necesaria para la percepción de ayudas específicas en materia de producción ecológica, convocadas por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía*”.

²⁹ En particular, se puede citar el caso del Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía y el documento de acompañamiento de transporte de productos agrarios y forestales (Informe N 01/2018), presentado por la misma Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, donde se advertía que“(…) el artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado califica de actuaciones limitativas del libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas”, basadas directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.



Téngase en cuenta, en este sentido, lo dictado en el artículo 9.1 de la LGUM ya mencionado.

Por otro lado, entre los requisitos prohibidos para la obtención de ventajas económicas, la Ley 20/2013 incluye específicamente la obligación de que *“el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio”* (artículo 18.2 a) 3º).

A este respecto, debe advertirse que la obligatoria inscripción de las personas operadoras ecológicas en el mencionado SIPEA, además de ser un presupuesto necesario para poder desarrollar su actividad dentro de este mercado, se estaría configurando como un requisito previo para poder obtener fondos públicos cuando, posiblemente, esta exigencia podría no contribuir al objetivo que realmente persigue la implantación de estas líneas de ayudas, dirigidas al fomento de la producción ecológica, y podría suponer en la práctica una discriminación en el acceso a ayudas públicas para aquellos operadores económicos que estuvieran iniciando su proceso de adaptación al modelo de producción ecológica.

Sobre la base de lo anterior, la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y Medio Ambiente deberá tener en cuenta lo dispuesto en la Ley 20/2013, al redactar las bases de cualesquiera otras subvenciones condicionadas a la previa inscripción en el registro, para evitar la discriminación directa o indirecta de operadores económicos, y en especial, que los requisitos necesarios para el otorgamiento de las mismas se basen en la consecución del objetivo que persigue la línea de ayudas, incluyendo, en su caso, las medidas que se consideren pertinentes para los supuestos de incumplimiento de los requisitos de otorgamiento de dichas ayudas.

En consecuencia, se recomienda que el órgano proponente revise la redacción del artículo 16.4, a fin de eliminar la mencionada exigencia de inscripción de las personas operadoras ecológicas en el SIPEA a los efectos de la obtención de ventajas económicas.

VI.III.9. Sobre los Derechos y obligaciones de las personas operadoras

Del amplio conjunto de derechos y obligaciones enumerados en el artículo 22, interesa destacar la obligación prevista en el apartado 5, cuyo tenor es el siguiente:

“Las personas operadoras de la producción primaria, que inicien su actividad tras la publicación del presente Decreto, deberán realizar un curso de formación en materia de producción ecológica de 20 horas como mínimo, impartido por el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica o por entidades homologadas por esta Institución. La programación didáctica se establecerá reglamentariamente.

El curso deberá completarse antes de la finalización del periodo de conversión de las



unidades productivas. La persona que reciba la formación será la titular de la explotación, o la persona que la sustituya en la toma de decisiones sobre la misma (...)".

Aunque tal exigencia queda matizada en los párrafos siguientes, en el sentido de que la mencionada actividad formativa puede ser convalidada mediante la posesión, por la persona operadora ecológica, de un certificado relativo a la realización de una serie de cursos impartidos u homologados por el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA); o bien por otros cursos impartidos por entidades públicas que *"recojan en su totalidad la programación didáctica y una duración superior a 20 horas"*; o por la posesión de una determinada titulación (Ingeniero Técnico Agrícola o Forestal, Ingeniero Agrónomo o de Montes, Licenciado en Veterinaria, Ciencias Biológicas o Ciencias Ambientales; así como los grados universitarios equivalentes, y las titulaciones de formación profesional relacionadas con la materia agraria, conviene analizar si el aludido requisito de formación contenido en el artículo 22.5 del proyecto de Decreto, a la luz de los principios de la LGUM, puede constituir una actuación que limite la libertad de establecimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 18 LGUM.

En concreto, a juicio de este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, resulta objetable que en el proyecto normativo se prevea que el inicio de la actividad esté supeditado a la previa superación de un curso de formación en materia de producción ecológica de 20 horas como mínimo, en tanto que dicha determinación puede constituir un requisito para el acceso a la actividad de obligado cumplimiento para los nuevos competidores en el mercado frente a los operadores económicos ya instalados, que puede disuadir o desincentivar la entrada, y cuyo establecimiento, en todo caso, debería cumplir el principio de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 de la LGUM), y quedar reflejada en el proyecto normativo su justificación.

Además, ha de considerarse que la exigencia de una determinada formación para poder ejercer ese tipo de actividades en Andalucía supondría igualmente una restricción a la competencia y, al mismo tiempo, una actuación que limitaría la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, ex artículo 18.2.a) 5º de la LGUM, al calificarse expresamente como requisito discriminatorio el que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente, al estar basado directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

Pero es que, además, el artículo 22.5 otorga a una Entidad, en este caso, al IFAPA³⁰,

³⁰ Téngase en cuenta, por otro lado, que la Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, establece en su artículo 2.1 entre sus "Objetivos y funciones", entre otros, la *"formación de agricultores, pescadores, técnicos y trabajadores de otros sectores"*, circunscribiéndola exclusivamente al ámbito de la Formación profesional. A este respecto, en los apartados c) y f) del artículo 2.2 de la Ley 1/2003 se mencionan las siguientes funciones:

"(...)

c) Planificar y llevar a la práctica los programas de información y formación de agricultores, pescadores, trabajadores y técnicos a través de la transferencia de tecnología, basados en los resultados de la investigación propia o ajena o de otras fuentes de conocimiento, así como evaluar sus resultados en



una prioridad en la prestación de dichas actividades, lo que unido a las facultades de homologación, le confieren una exclusividad en detrimento de otras entidades de impartición (incluso privadas) que podrían estar igualmente capacitadas³¹ para la realización de estas actividades formativas. Téngase en cuenta que en dicho precepto tan solo se hace alusión a la posibilidad de que el curso de formación sea impartido por el IFAPA, sin que se identifique o reconozca una formación ofertada por otros prestadores, más allá de la impartida por dicho organismo o por las “*entidades homologadas por esta Institución*”. Tan solo en uno de los apartados relativos a la convalidación de los contenidos de la formación exigida, se hace referencia a que se podrán convalidar “*otros cursos impartidos por entidades públicas que recojan en su totalidad la programación didáctica y de una duración superior a 20 horas*”, desechándose la eventual convalidación de cursos ofertados por prestadores privados. En este sentido, debería evitarse la atribución de tales actividades a una única entidad o a un número reducido de ellas, cuando no existan unos motivos fundados o una razón imperiosa de interés general que lo justifique.

En atención a lo anteriormente expuesto, cabe concluir que difícilmente sería compatible con los principios de buena regulación económica y, en especial, con el de necesidad, proporcionalidad y no discriminación la exigencia de realización de un curso de formación en materia de producción ecológica dentro del territorio de la autoridad competente para poder iniciar la actividad.

VI.III.10. Sobre el control de la producción ecológica

El Capítulo VIII del proyecto normativo está dedicado al “Control de la producción ecológica”, y el mismo está integrado por tres preceptos que versan, respectivamente, sobre el Sistema de Control de la producción ecológica (artículo 24); exención del sometimiento al sistema de control (artículo 25); y organización del sistema de control (artículo 26).

Sobre esta materia, ha de señalarse, asimismo, que en la Disposición transitoria primera se determina que hasta la aplicación del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, las referencias hechas al mismo, se entenderán hechas al Reglamento (CE) nº. 882/2004 del Parlamento Europeo y del

función del grado de adaptación de aquellas tecnologías. Todo ello con sujeción y de acuerdo con los términos contenidos en el Plan Andaluz de Formación Profesional (subrayado propio).

(...)

f) Contribuir a mejorar la eficacia de los programas de formación agraria, pesquera, alimentaria y de la producción ecológica, incluyendo la formación del personal investigador, que se desarrollan en Andalucía mediante fórmulas organizativas y de gestión que permitan una mayor coordinación de los recursos de la propia Administración de la Junta de Andalucía, y de los de ésta con otras instituciones o entidades, públicas y privadas, teniendo en cuenta las directrices contenidas, al efecto, en el artículo 2 del Decreto 451/1994, de 15 de noviembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Formación Profesional” (subrayado propio).

³¹ Por ejemplo, la Sociedad española de agricultura ecológica (SEAE). En su página web se dice: “La Sociedad Española de Agricultura Ecológica/Agroecología (SEAE) es una asociación sin ánimo de lucro, de vocación técnico-científica creada en 1992 que tiene entre sus fines “mejorar la cualificación de aquellos que trabajan en el sector agroalimentario”.



Consejo, de 29 de abril de 2004.

Tal y como se ha manifestado en un apartado anterior de este Informe, cabe cuestionarse la oportunidad de intervenir normativamente en una actividad económica, como la de producción ecológica, en la que recientemente ha operado una importante revisión normativa a nivel comunitario, considerando su efecto pernicioso sobre la vocación de permanencia y estabilidad del ordenamiento, además de introducir un mayor nivel de complejidad en el mismo.

Efectuada esa consideración, que no es trivial desde la óptica del principio de seguridad jurídica y simplicidad, pasaremos a describir brevemente el régimen de control oficial de la producción ecológica.

Así pues, en el artículo 24.1 del proyecto normativo, se dispone que los productos procedentes de la producción ecológica habrán de someterse a un sistema de control establecido con arreglo al Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, y cuyos objetivos se explicitan en el artículo 24.2. El citado sistema de control debe estar integrado dentro del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria (artículo 24.3).

En el artículo 24.4 se determina que la Consejería competente en materia agraria y pesquera es la responsable de la verificación del sistema de control oficial; y se especifica que la misma adoptará las medidas oportunas para asegurar su buen funcionamiento, como resultado de los controles que realice.

Asimismo, se establece en el artículo 24.5 que la Dirección General competente en materia de calidad agroalimentaria podrá acordar, en cualquier momento, la realización de controles de calidad, controles adicionales y controles dirigidos extraordinarios, *“con el fin de asegurar la calidad del sector de la producción ecológica, la prevención del fraude, la garantía de cumplimiento de las obligaciones de las personas operadoras, la verificación de los requisitos y cumplimiento de las obligaciones de los organismos independientes de control, y la adecuada implantación del sistema de control”*.

Por otro lado, y bajo determinadas condiciones, en el artículo 25 se incluyen una serie de exenciones a la obligatoriedad del sometimiento al referido sistema de control.

A continuación, el artículo 26 aborda la *“Organización del sistema de control”*, disponiendo:

“1. Para poder actuar en la comunidad Autónoma de Andalucía, las personas operadoras deberán someterse al sistema de control previsto en el artículo 27 del Reglamento (CE) núm. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio.

2. La Consejería competente en materia agraria y pesquera, como Autoridad Competente para la organización en su ámbito competencial de los controles oficiales, es responsable de que estos se realicen de acuerdo con las normas a las que hace referencia el artículo 4.

3. La Consejería competente en materia agraria y pesquera delegará las tareas de



control de la producción ecológica andaluza en organismos independientes de control, de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (CE) núm. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio, sin que en ningún caso pueda considerarse delegación de competencias propias de la administración.

4. Las personas operadoras sujetas a control deberán notificar su actividad a la Consejería competente en materia agraria y pesquera, lo que realizarán a través de los organismos independientes de control, mediante las aplicaciones previstas para ello.

5. La delegación de tareas de control oficial se realizará sin perjuicio de las actividades de control que la Consejería competente en materia agraria y pesquera y su Agencia desarrollen con sus propios medios”.

El régimen de control oficial se encuentra regulado de forma armonizada por la normativa de la UE,³² según el cual deben designarse una o varias autoridades competentes encargadas del control oficial que ofrezcan garantías suficientes de objetividad e imparcialidad, y se permite la delegación en uno o varios organismos de control³³ la realización de tareas específicas, y en el Reglamento (UE) 2017/625 también se prevé la posibilidad de delegar dicho control en favor de personas físicas. Las autoridades competentes podrán efectuar la delegación de las funciones de control oficial en organismos de control (y con arreglo al Reglamento (UE) 2017/625 también en personas físicas), bajo determinadas normas y condiciones³⁴.

En conexión con lo expuesto, cabe llamar la atención sobre el hecho de que en el artículo 26.3 tan solo se prevea la posibilidad de delegar las tareas de control de la producción ecológica andaluza en organismos independientes de control, sin que se contemple la posible delegación de dicho control oficial en personas físicas, como sucede en la nueva reglamentación comunitaria. Por tanto, su revisión y armonización con lo establecido por las normas comunitarias se consideraría una buena práctica reguladora.

Por otro lado, resulta procedente traer a colación las advertencias realizadas por la autoridad nacional de competencia en relación a los posibles “*riesgos para la competencia derivados del propio sistema de gestión de la calidad, en función del procedimiento establecido y de las facultades que se concedan a las entidades que determinan los parámetros de calidad exigibles, y a las entidades que realizan el control de la aplicación de dichos estándares*”, tal como ha sido puesto de manifiesto por la CNC en su Informe IPN 47/2010, relativo al Anteproyecto de Ley de la Calidad Agroalimentaria, y en su Informe sobre la certificación de calidad y seguridad, de julio de 2010.

³² Vid. Capítulos II y III del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017; y con anterioridad, el Título V del Reglamento (CE) núm. 834/2007 del Consejo, de 28 de junio.

³³ Artículo 28 del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017.

³⁴ Artículos 29 a 33 del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017.



El Consejo de la CNMC, en su informe IPN/010/16, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas protegidas de ámbito territorial supra-autonómico, recomienda que el modelo de control oficial de la calidad *“no esté cerrado a un solo operador, sino que se realice por entidades de certificación autorizadas en régimen de libre competencia. El régimen de autorización de las entidades acreditadas debería someterse en cualquier caso a los principios de necesidad, proporcionalidad, justificación y no discriminación”*.

En dicho Informe, se subrayaba que la Comisión Europea³⁵ también había advertido de que los regímenes de certificación pueden dar lugar a comportamientos contrarios a la competencia, tales como acuerdos horizontales o verticales que limiten la competencia; exclusión de las empresas competidoras por parte de una o más empresas con un peso significativo en el mercado; creación de impedimentos al desarrollo, la producción y la comercialización de productos alternativos que no se ajusten al pliego de condiciones establecido en el régimen por parte de los participantes o de otros terceros. En consecuencia, la Comisión Europea, de forma coincidente a la CNMC, recomienda regímenes *“abiertos, con arreglo a criterios transparentes y no discriminatorios, a todos los participantes que estén dispuestos y sean capaces de ajustarse a sus pliegos de condiciones”*. Recomendación que comparte este Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en lo que atañe al sistema de control de la producción ecológica.

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.- Debe realizarse una primera consideración respecto al Preámbulo de la norma proyectada, en el que no queda suficientemente justificada la adecuación de la misma a los principios de la buena regulación. Más específicamente, en la parte expositiva tan solo se hace alusión general a las razones que han llevado a la elaboración de este proyecto de Decreto, pero no se justifica su adecuación a los principios de buena regulación. La inexistencia de la debida fundamentación de la norma a los citados principios supondría el incumplimiento de lo exigido en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Por tanto, se estima oportuno, que en atención a lo dispuesto en el mencionado artículo 129, quede debidamente justificada en el texto normativo su

³⁵ En su Comunicación de la Comisión- Directrices de la UE sobre las mejores prácticas aplicables a los regímenes voluntarios de certificación de productos agrícolas y alimentarios de 2010.



adecuación a todos los principios de buena regulación.

Asimismo, se aconseja reflexionar sobre la necesidad de esta intervención reguladora, teniendo en cuenta la reciente revisión del marco regulador a nivel comunitario, tras la aprobación del Reglamento (CE) nº. 2018/848 y el Reglamento (UE) nº. 2017/625, puesto que podría llegar a tener un impacto negativo sobre la vocación de permanencia, claridad y estabilidad del ordenamiento. Esta posibilidad no resulta trivial si se persigue garantizar el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica y simplicidad.

SEGUNDO.- En lo referente al artículo 1 del proyecto de Decreto que contiene el objeto de dicha norma, se recomienda al centro impulsor que valore la oportunidad de incluir dentro de este precepto un apartado destinado a recoger expresamente que, en todo caso, las medidas que se arbitren para alcanzar los fines de este Decreto se ejercerán de conformidad con el Derecho de la Unión Europea que resulte de aplicación, y en particular, con las normas y principios recogidos en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

TERCERO.- En lo concerniente al ámbito de aplicación de la norma proyectada, al objeto de contribuir a la claridad normativa, la seguridad jurídica y al principio de eficacia, resulta esencial que la norma determine de forma precisa y segura su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, siendo coherente con el régimen establecido en el artículo 2 y el Anexo I del Reglamento (UE) 2018/848.

Más concretamente, resultaría necesario aclarar si dentro de los productos ganaderos sometidos a regulación estarían incluidos los de la apicultura, tal y como establece la normativa comunitaria, dado que no se citan expresamente, como sí se hace en el Reglamento (UE) 2018/848. Asimismo, debe observarse que el artículo 3 del proyecto normativo deja fuera una serie de productos estrechamente vinculados con la agricultura, que se encuentran enumerados en el Anexo I del citado Reglamento.

CUARTO.- En lo que respecta a la composición y las funciones del Consejo Andaluz de la Producción Ecológica y las Mesas Provinciales de la Producción ecológica, dispuestas en los artículos 6 y 7 del proyecto normativo, debe advertirse de los eventuales problemas que para el mantenimiento de una competencia efectiva podrían tener estas disposiciones, en la medida en que prevén la intervención de agentes económicos en la composición de dichos órganos, que pudieran tener incentivos para sesgar el funcionamiento del mercado, y dificultar e incluso impedir la entrada de nuevos competidores.

Así, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y conforme a las observaciones realizadas en el cuerpo del Informe, se recomienda la revisión de la redacción de los citados preceptos.

QUINTO.- En lo atinente al derecho de preferencia en materia de ayudas, contenido en el apartado 1 del artículo 9 del proyecto de Decreto, se estima oportuno una revisión de la redacción de dicho precepto con el fin de evitar su incidencia en la competencia



efectiva, así como que se ajuste a los principios consagrados en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

SEXTO.- Con relación a las medidas de fomento del consumo de productos ecológicos y promoción de los productos ecológicos, previstas en los artículos 13.2 y 15 del proyecto normativo, en aras del cumplimiento de los principios de buena regulación y lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se recomienda la revisión de dichas disposiciones conforme a las observaciones contenidas en el cuerpo de este Informe.

SÉPTIMO.- En lo referente a la previsión recogida en el apartado 2 del artículo 9 de la norma proyectada, por la que, al objeto de incidir en la mejora de la fiscalidad de las personas operadores ecológicas, se faculta a la Consejería competente a disponer de información actualizada sobre los costes y márgenes de la producción ecológica, cabe realizar dos consideraciones. En primer lugar, con base en los principios de buena regulación, puede resultar cuestionable que dicha disposición persiga un fin más propio de otras políticas públicas, como es la mejora de la fiscalidad de las personas operadores ecológicas. En segundo lugar, al no disponerse explícitamente una salvaguarda de la información sobre costes y márgenes que mantendrá la Consejería, se debe advertir de los riesgos para la competencia que supone que esa información sea accesible para los operadores del sector, puesto que podría llegar a constituir un instrumento clave para facilitar la colusión entre dichos operadores. Por todo lo anterior, se aconseja una revisión del contenido del precepto.

OCTAVO.- En lo atinente al sistema de información de la producción ecológica de Andalucía, regulado en el artículo 16 del proyecto, se estima conveniente que la norma identifique correctamente el fundamento legal que permite la creación de dicho sistema y aclare si ese sistema constituye la base de datos que se aporta al Registro General de Operadores Ecológicos del Ministerio y, por tanto, no es un Registro autonómico adicional al ya contemplado a nivel estatal.

Asimismo, en lo relativo al apartado 4 del artículo 16, se recomienda la revisión de su redacción, a fin de eliminar la exigencia de inscripción de las personas operadoras ecológicas en el sistema de información de la producción ecológica de Andalucía a los efectos de la obtención de ventajas económicas, al entenderse que podría resultar contrario a lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

NOVENO.- En lo que concierne a los derechos y obligaciones de las personas operadoras y, en particular, a lo establecido en el apartado 5 del artículo 22, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo del presente Informe, se estima que, la exigencia de un curso de formación en materia de producción ecológica, dentro del territorio de la autoridad competente, para poder iniciar la actividad, no resultaría compatible con los principios de buena regulación económica y, específicamente, con





los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Por tanto, se recomienda la revisión de la redacción del citado precepto, conforme a lo señalado en el cuerpo del Informe.

DÉCIMO.- En cuanto a lo dispuesto en el proyecto normativo sobre el control de la producción ecológica, debe destacarse que el apartado 3 del artículo 26 de la norma proyectada, a diferencia de lo que ocurre en el Reglamento (UE) 2017/625, no contempla que se deleguen las tareas de control oficial de la producción ecológica en Andalucía a personas físicas, por lo que sería recomendable su revisión para su ajuste y armonización con la normativa comunitaria.

Además, en línea con lo señalado tanto por la CNMC, en distintos informes, como por la Comisión Europea, debe advertirse de los riesgos que para la competencia efectiva podría tener el propio sistema de gestión de calidad o los regímenes de certificación, en función del procedimiento establecido y de las facultades que se concedan a las entidades que determinan los parámetros exigibles, así como a las entidades encargadas de realizar el control de la aplicación de los estándares establecidos. Por tanto, se recomienda que se vigile para que el régimen de control de la producción ecológica sea abierto a todos los participantes que deseen y tengan la posibilidad de ajustarse a los pliegos de condiciones, conforme a criterios transparentes y no discriminatorios.



Isabel Muñoz Durán
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero



Luis Palma Martos
Vocal Segundo