

INFORME DE FECHA 24 DE JULIO DE 2019, SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LGUM SOBRE LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS PRIORITARIAS EN CASTILLA Y LEÓN (UM/056/19).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El día 20 de junio de 2019 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), un escrito por el que una asociación, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado (LGUM), solicita la emisión de un informe en relación con las condiciones para el reconocimiento de las entidades asociativas agroalimentarias prioritarias en Castilla y León.

En concreto, la reclamante señala que los artículos 4.1.c) y 6 del Decreto 34/2016, de 22 de septiembre, sobre Entidades Asociativas Agroalimentarias Prioritarias y sus socios prioritarios de la Junta de Castilla y León contienen previsiones contrarias a los principios de garantía de la unidad de mercado.

Además, se comunica que la Orden AYG/632/2017, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, contendría criterios discriminatorios, al limitarse a los productores domiciliados en Castilla y León.

II. CONSIDERACIONES

II.1 Descripción de los preceptos que constituirían un obstáculo para las libertades económicas.

La Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, expone en su preámbulo que el asociacionismo agrario contribuye a la vertebración del territorio, al dar continuidad a la actividad agraria; fomenta el empleo rural y tiene una especial capacidad para ser motor de desarrollo económico y social, favoreciendo, por tanto, la viabilidad y sostenibilidad de las zonas rurales.

La Ley 13/2013 reconoce que el sector cooperativo se caracteriza por su atomización, lo que provoca que ni siquiera las entidades mejor estructuradas estén viendo rentabilizados sus esfuerzos e inversiones. Es por ello que se considera necesario poner en marcha medidas que fomenten la integración y la potenciación de grupos comercializadores de base cooperativa y asociativa, con implantación y ámbito de actuación superior al de una comunidad autónoma, que resulten capaces de operar en toda la cadena agroalimentaria, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales y que contribuyan a mejorar la renta de los agricultores y consolidar un tejido industrial agroalimentario en las zonas rurales.

Es por ello que se acuerdan medidas de impulso y fomento de la integración cooperativa y asociativa.

Entre estas medidas, y junto con el desarrollo de un Plan Nacional de Integración Cooperativa, con objeto de coordinar las políticas de fomento asociativo, tanto del Ministerio como de las Comunidades Autónomas, en colaboración con el sector, para aunar esfuerzos y eliminar las medidas que puedan conducir a la dispersión de la oferta, se crea la figura de la “Entidad Asociativa Prioritaria” (EAP).

Las EAP, una vez reconocidas como prioritarias, tienen preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas. Las situaciones de preferencia se especifican en el artículo 4 de la Ley, cuyo apartado 4 establece un límite al concretar que la preferencia a establecer en la normativa específica contenida en las bases reguladoras de cada convocatoria no podrá tener carácter absoluto.

El Real Decreto 550/2014 establece los requisitos para el reconocimiento de Entidades Asociativas Prioritarias de carácter supra autonómico y el procedimiento para su inscripción en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 5 de la Ley 13/2013, de 2 de agosto.

Por su parte, el artículo 158.3 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, se remite a un posterior desarrollo reglamentario para la regulación de las “*entidades asociativas agroalimentarias prioritarias de carácter regional*”, así como las medidas para su promoción y para los socios agricultores y ganaderos integrados en la misma.

El propio artículo justifica en su apartado 2 la promoción del cooperativismo agrario como medio para favorecer la vertebración del mundo rural y mejorar la posición en los mercados de las entidades asociativas agroalimentarias.

El Decreto 34/2016, de 22 de septiembre, sobre Entidades Asociativas Agroalimentarias Prioritarias y sus socios prioritarios de Castilla y León en relación a la promoción de las entidades asociativas agroalimentarias y medidas para estimular su dimensionamiento, se dictó, precisamente, en desarrollo del citado precepto. En él se establecen los criterios de reconocimiento como entidad asociativa agroalimentaria prioritaria de Castilla y León y como socio prioritario, así como el procedimiento de reconocimiento. El procedimiento de reconocimiento se inicia a instancia de parte, con la solicitud de las entidades asociativas enumeradas en el artículo 2 de dicho decreto, en el primer caso, y de los socios de ellas que cumplan los requisitos de su artículo 4 en el segundo caso.

La Orden AYG/632/2017, de 25 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones destinadas a la mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León 2014-2020, tiene por objeto establecer las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias de esa comunidad autónoma.

II.2 Análisis del cumplimiento de los principios de garantía de la unidad de mercado.

Del artículo 2 LGUM en relación con la definición contenida en la letra b) del Anexo de la misma norma, se desprende que la LGUM se aplica a *“cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”*.

En este sentido, la producción agrícola es una actividad con un evidente contenido económico, pues supone la ordenación de medios materiales y personales para distribuir bienes. Es por ello que le resultan aplicables los principios establecidos en la LGUM.

Los preceptos que constituirían obstáculos para las libertades económicas serían, en primer lugar, el artículo 4.1.c) del Decreto 34/2016, que se refiere al reconocimiento de socio prioritario en Castilla y León. A tal efecto, el agricultor debe acreditar que las ventas a las EAP de las que forma parte supera el 60% o que las compras a las mismas sean igual o superior al 25% de las ventas de la explotación.

Asimismo, la reclamante considera un obstáculo el criterio de territorialidad contenido en el artículo 6 del Decreto 34/2016, según el cual las EAP y sus socios de Castilla y León tendrán preferencia en la concesión de determinadas ayudas y subvenciones gestionadas por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Estos requisitos serían discriminatorios y vulnerarían en principio de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 3 de la LGUM se refiere al principio de no discriminación en los siguientes términos:

“1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”.

Asimismo, en el artículo 9 de la LGUM se recoge el principio de garantía de las libertades económicas, según el cual:

“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.

Por su parte, el artículo 18.2 de la LGUM dispone que serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen, entre otros, requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular, que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

Al principio de necesidad y proporcionalidad se refiere el artículo 5 de la LGUM en los siguientes términos:

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

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

De esta manera, en términos del artículo 16 de la LGUM, se analizará en el presente informe si la normativa identificada en la comunicación de obstáculos constituye una barrera al acceso a las actividades económicas.



Recientemente, con ocasión de su informe relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores agrarios¹, esta Comisión se ha pronunciado de forma favorable acerca de las medidas para aumentar el poder negociador de los productores primarios mediante organizaciones de productores y sus asociaciones desde la perspectiva de la regulación eficiente y de la promoción de la competencia. Al respecto de la comercialización conjunta de productos agrícolas, se destaca su carácter excepcional en relación con las normas de competencia y la necesidad de ponderar con criterios de necesidad y proporcionalidad sus medidas de promoción por sus potenciales efectos anticompetitivos.

No obstante, los obstáculos analizados en el presente informe se refieren al reconocimiento de las entidades asociativas a nivel regional y, sobre todo, a las ventajas para su actividad en forma de preferencia para la obtención de ayudas y subvenciones.

En este sentido, a juicio de esta Comisión, las políticas de desarrollo rural sostenible y de conservación del entorno rural no solo constituyen una razón imperiosa de interés general que justifican posibles restricciones de los derechos y libertades económicas y de sus principios de garantía, sino un objetivo prioritario de las políticas de la Unión Europea: el TFUE se refiere en su artículo 174 a la cohesión económica, social y territorial en el conjunto de la Unión, y especifica que tendrá especial atención las zonas rurales, entre otras.

El objetivo de estas medidas es mejorar la productividad y eficiencia de los productores agropecuarios, contribuir a la creación de puestos de trabajo y a la fijación de población en el mundo territorio y contribuir a la conservación del entorno. Tal y como analizó la extinta Comisión Nacional de Competencia en el informe citado en la comunicación de obstáculos², el fomento de este tipo de medidas puede mejorar el funcionamiento de la cadena de valor, por lo que la iniciativa ha de valorarse positivamente.

En este sentido, la adopción de medidas de impulso y fomento de la integración cooperativa y asociativa parece una medida adecuada a los objetivos impulsados, aun cuando pueda suponer restricciones a las libertades económicas. Dichas restricciones se materializan en la preferencia en las convocatorias de ayudas y subvenciones.

No obstante, la CNC señalaba en su informe la necesidad de extremar la exigencia de justificación de la necesidad y proporcionalidad de las medidas.

¹ IPN/CNMC/016/19.

² IPN/82/12.

En el caso concreto analizado, las ayudas cuyas bases se aprueban tienen por objeto mejorar las estructuras de producción de las explotaciones agrarias de Castilla y León, cuya convocatoria y concesión corresponde a su Junta. Se trata de ayudas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), por lo que están sujetas a la normativa reguladora de éstos.

La Orden establece dos tipos de ayudas: para inversiones en activos físicos y para la creación de empresas para los jóvenes agricultores.

Entre los requisitos de las personas jurídicas, para la primera de ellas, se encuentra la de tener domicilio social y fiscal en Castilla y León. La cuantía máxima de la ayuda será del 20% del porcentaje de inversión, que se incrementará según determinadas circunstancias, entre ellas, la pertenencia a una entidad asociativa agroalimentaria prioritaria de carácter regional (un 10% adicional).

La Orden incluye en su Anexo los criterios de selección. En el caso de las ayudas para inversiones en las explotaciones agrarias, incluye un baremo con trece criterios de selección que otorga 5 puntos sobre un total de 72 puntos a las solicitudes promovidas por EAPs regionales o sus socios.

Baremación de los criterios de selección

Criterios de selección de operaciones		Puntuación
CS1	Solicitudes promovidas por mujeres o por sociedades en las que el 50% o más de sus socios sean mujer	5
CS2	Solicitudes relativas a sectores estratégicos establecidos en el Programa de Desarrollo Rural.	7
CS 3	Solicitudes relativas a operaciones relacionadas con la primera transformación de los productos de la explotación, siempre que sea una actividad artesanal.	5
CS4	Solicitudes relativas a explotaciones ubicadas en zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas contempladas en el artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.	5
CS5	Solicitudes promovidas por Entidades Asociativas Agroalimentarias Prioritarias de Carácter Regional, o por socios prioritarios de Entidades Asociativas Agroalimentarias Prioritarias de Carácter Regional	5
CS7	Solicitudes promovidas por titulares, cotitulares o socios de una explotación agraria prioritaria.	7
CS8	Solicitudes en las que el plan de mejora prevé actuaciones que contribuyan directamente a alguna de las áreas focales de la prioridad 5 (lograr un uso más eficiente del agua en la agricultura).	
	Parcelas pertenecientes a modernizaciones de regadío promovidas por la administración	10
	Parcelas con captaciones propias con concesión de agua, en función del ahorro potencial:	
	Superior al 25%	8
	Mayor del 15% y hasta el 25% incluido	5
	Mayor del 5% y hasta el 15% incluidos	3
CS9	Solicitudes promovidas por explotaciones de titularidad compartida.	5
CS14	Solicitudes promovidas por agricultores profesionales.	5
CS15	Solicitudes en las que más del 50% de la Inversión auxiliable precise licencia de obra.	5
CS16	Solicitudes relativas a operaciones relacionadas con las establecidas en los artículos 28 (agroambiente y clima) y 29 (agricultura ecológica) del Reglamento (UE) n.º 1305/2013.	5
CS17	Solicitudes promovidas por titulares de explotación que hagan uso de la medida de formación (medida 1) y/o de la medida de asesoramiento (medida 2) incluidas en el PDR, en lo referente a regadíos.	3
CS18	Solicitudes que contemplen Inversiones en energía renovables.	5
PUNTUACIÓN MÁXIMA		72

En lo que se refiere al análisis de proporcionalidad, este reducido peso relativo y la existencia de otros criterios de selección descarta que se vulnere dicho principio de proporcionalidad, pues la condición de EAP no es determinante en la concesión de la ayuda y no condiciona el resultado de la adjudicación de forma determinante.

Finalmente, no se aprecia una situación discriminatoria en relación con la exigencia de domicilio en Castilla y León para el reconocimiento de la condición de EAP y para la prioridad en la concesión de las ayudas convocadas por la Junta de Castilla y León.

En cuanto a la primera, es evidente que la Junta de Castilla y León solo puede otorgar el reconocimiento de EAP de alcance regional a entidades situadas en su territorio. La legislación citada en este informe ya prevé en determinadas circunstancias el reconocimiento de EAP supraautonómicas. En todo caso, las entidades pueden obtener su reconocimiento en la comunidad autónoma donde se encuentren domiciliadas.

En cuanto a la exigencia para optar a las ayudas, tratándose de subvenciones y ayudas gestionadas por las comunidades autónomas, ha de reconocerse una limitación territorial que es propia de la función de fomento a la que corresponde el otorgamiento de subvenciones y ayudas públicas. Este criterio es compartido por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, que, en su Guía para la Aplicación de la LGUM, reconoce que no serán discriminatorios, a efectos de la LGUM, las convocatorias de ayudas y subvenciones que condicionen que la actividad incentivada tenga lugar o produzca resultados en el territorio de la autoridad.

Finalmente, la EAP pueden optar a las ayudas convocadas y gestionadas por la comunidad autónoma en la que tengan su domicilio, pues en caso contrario, se produciría una doble financiación proscrita por el Reglamento (UE) n° 1305/2013³.

III. CONCLUSIÓN

A juicio de esta Comisión, las medidas de fomento del asociacionismo agrario, y en concreto, la preferencia en las ayudas a las inversiones en las explotaciones agrarias contenida en la Orden AYG/632/2017, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la mejora de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, no constituyen barreras u obstáculos para los principios de garantía de la unidad de mercado.

³ Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo