



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



IPN/CNMC/022/19 PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS
REQUISITOS Y EL PROCEDIMIENTO PARA EL
RECONOCIMIENTO DE LAS LONJAS DE
PRODUCTOS AGROPECUARIOS COMO LONJAS
DE REFERENCIA, Y DE SUS ASOCIACIONES, Y
SE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE LONJAS
DE REFERENCIA Y SUS ASOCIACIONES

1 de octubre de 2019

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO	8
III.	VALORACIÓN	9
	III.1 Observaciones generales	9
	III.2 Observaciones particulares	13
	III.2.1 Condiciones para el reconocimiento como LDR: estándares de la información, metodología y procedimientos de trabajo	13
	III.2.2 Otras condiciones para el reconocimiento como LDR y como asociaciones	16
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	17



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS REQUISITOS Y EL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS LONJAS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS COMO LONJAS DE REFERENCIA, Y DE SUS ASOCIACIONES, Y SE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE LONJAS DE REFERENCIA Y SUS ASOCIACIONES

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 1 de octubre de 2019

Vista la solicitud de Informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPAMA) en relación con el PRD de referencia y que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 2 de julio de 2019, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el siguiente **Informe**.

I. ANTECEDENTES

Las lonjas y los mercados en origen¹ son instituciones tradicionales en nuestro sector agrario, algunas de notable antigüedad. Son centros de información y contratación establecidos en las zonas de producción agraria. Su función más

¹ A lo largo del informe nos referiremos indistintamente a los términos “lonjas” y/o “mercados en origen”.

característica es la de elaborar y difundir información para agricultores y ganaderos sobre cotizaciones y precios de mercado.

Se trata de los llamados “precios en origen”, determinados en las transacciones de venta de los operadores del primer eslabón de la cadena agroalimentaria (agricultores y ganaderos) a operadores en eslabones posteriores (industria transformadora, aunque en algunos productos existe venta directa a la distribución minorista). Además de esta función, las lonjas pueden desempeñar otras como facilitar con sus medios y servicios la realización de transacciones comerciales entre operadores.

Actualmente existen alrededor de 40 lonjas y mercados en origen² en territorio nacional, caracterizadas por una gran heterogeneidad:

- El ámbito de actuación geográfico y de producto es variable, aunque suelen estar especializadas en determinados productos.
- Se han articulado tradicionalmente como instituciones sin ánimo de lucro, bajo diferentes formas jurídicas. En varios casos están integradas en el sector público (municipal o autonómico).
- La estructura operativa y de gestión es, en promedio, muy limitada³, aunque el tamaño y el grado de influencia en la formación de precios varía según la lonja. No obstante, en subsectores más fragmentados y con un ámbito geográfico reducido aportan una información más valiosa.
- Las Cámaras de Comercio pueden asumir las funciones de gestión y administración de una lonja⁴.

El primer impulso y regulación estatal tuvo lugar a principios de los años 70⁵. La difusión de información de mercado se configura como un servicio esencial (y obligatoria para lonjas inscritas) y prevé otros posibles servicios voluntarios (peritaje, control de calidad, contratos o arbitraje). Posteriormente, la transferencia de competencias en materia agraria a las Comunidades Autónomas (CCAA) y, muy especialmente, el ingreso en las Comunidades Europeas (la UE, en la actualidad) alteran el marco normativo aplicable y condicionan el papel de las lonjas. La Política Agraria Común (PAC) descansaba

² Según la MAIN (pág. 2)

³ Según el Estudio sobre las Lonjas de productos agropecuarias (2013) publicado por el [Observatorio de precios del MAPAMA](#).

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 25.2.i) y la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (art. 5.3), en este último caso con carácter privado y sujetos a libre competencia.

⁵ Decreto 2916/1970 sobre ordenación de mercados en origen de productos agrarios, desarrollado por la Orden de 20 de marzo de 1972 y por la Orden de 15 de julio de 1975 por la que se regula el Registro Especial de Mercados en Origen

prioritariamente en la intervención de precios en origen. Para estimar el precio registrado a escala comunitaria -que determinaría el momento y grado de intervención- eran determinantes las cotizaciones de las lonjas y mercados en origen, declarados expresamente “mercados representativos⁶”.

En los últimos años, se ha ido reduciendo la relevancia de las lonjas y mercados en origen por un doble fenómeno. De una parte, la transformación del modelo de PAC, con una mayor orientación al mercado y bajo el régimen de pago único. De otra, por la difusión de información y transparencia de mercado por otras instituciones (como los observatorios de precios, entre otras muchas).

Lo anterior no implica que hayan desaparecido las obligaciones de suministro de información de mercado, y en particular de los precios. La regulación sectorial otorga amplios poderes a la Comisión Europea (CE) en el ámbito agrario. De hecho, en los últimos años se han reforzado las obligaciones de comunicación de información con el objetivo no tanto de intervenir los precios sino del seguimiento del mercado, de la PAC, y, especialmente, de aumentar la transparencia en la cadena agroalimentaria. Así se ha plasmado tanto en la normativa de la UE como en la nacional, como más adelante desarrollamos.

En la actualidad, el **marco normativo aplicable** a las lonjas está compuesto por normas de diferente origen y ámbito:

En primer lugar, la normativa nacional que regula de forma específica las lonjas y mercados en origen. Ya sea normativa estatal⁷, autonómica⁸ (en el caso de que se hubiera adoptado), y, especialmente, la regulación interna de las lonjas, integrada por sus estatutos y reglamentos. Deben considerarse, especialmente, los reglamentos específicos de las mesas o junta de precios, en los que se determina un aspecto capital: el procedimiento y metodología de determinación de los precios.

En segundo lugar, la normativa de la UE que recoge las obligaciones de suministro de información de los Estados Miembros (EE.MM). En particular, el

⁶ Las cotizaciones de las lonjas y mercados representativos determinan el precio registrado en cada Estado para cada producto en cuestión. El precio comunitario resultaba del promedio ponderado de los precios de los Estados miembros.

⁷ Decreto 2916/1970 sobre ordenación de mercados en origen de productos agrarios, desarrollado por la Orden de 20 de marzo de 1972 y por la Orden de 15 de julio de 1975 por la que se regula el Registro Especial de Mercados en Origen

⁸ Cataluña es la única Comunidad Autónoma que ha aprobado normativa específica: Decreto 259/1998, de 22 de septiembre, de la Presidencia de la Generalitat sobre regulación de las lonjas y mercados en origen de productos agrarios. Hasta que las CCAA no aprueben su propia normativa, la regulación estatal, no derogada expresamente, podría regir con carácter supletorio, conforme la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de supletoriedad SSTC 118/1996 y, especialmente, 61/1997.

Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1185⁹, dictado por la CE para el adecuado ejercicio de sus facultades de seguimiento y de gestión de la PAC¹⁰, previsto en el Reglamento 1308/2013 Organización Común de Mercados Única (art. 223)¹¹.

Más allá de concretar el método de notificación o los documentos requeridos, el Reglamento UE 2017/1185 especifica el **tipo de información requerida a los EE.MM** -precios de los productos, datos de producción e información de mercado- con diferente grado de exigencia, frecuencia o metodología dependiendo del producto y el sector en cuestión, que desglosa en sus Anexos.

Respecto de la **notificación de precios**, obliga a que los EE.MM referencien la fuente y metodología e incluyan información sobre los mercados representativos y los coeficientes de ponderación (art. 9). Debe suministrarse, como regla general, con carácter semanal¹² cada miércoles y estar referida a la semana anterior, aunque también opera un régimen mensual para determinados productos¹³.

Las **notificaciones sobre producción y mercado** se concretan, para cada mercado de producto, en el Anexo III, con amplio grado de detalle en cuanto al contenido, metodología o frecuencia. Esta última es variable dependiendo del producto, pero, en general, se exige en periodos muy superiores a la información sobre precios y, en muchos casos, con carácter anual.

La información de los precios coyunturales de productos [agrícolas](#) y [ganaderos](#) que se suministran a las instituciones europeas se encuentra prevista en el [Plan Estadístico Nacional 2017-2020, aprobado por Real Decreto 410/2016](#)¹⁴. En el

⁹ Desarrolla o “ejecuta” Reglamento Delegado UE 2017/1183. Este último contiene una regulación escueta y un “paraguas” normativo muy básico. Es el Reglamento de ejecución UE 2107/1185 en el que nos centraremos, por ser el que establece verdaderamente el régimen.

¹⁰ También previstas en el Reglamento UE 1307/2013, sobre pagos directos de la PAC.

¹¹ Habilita a la CE a que adopte las medidas necesarias respecto del seguimiento, análisis y gestión del mercado; garantizar la transparencia del mercado, supervisar, evaluar y realizar un seguimiento de la aplicación de la PAC; o cumplir con las obligaciones con Organizaciones Internacionales. En particular, respecto del contenido, la forma, el calendario, la frecuencia y los plazos de las comunicaciones; en relación con el régimen aplicable en la transmisión y puesta a disposición de la información, incluyendo la publicación y las cautelas en materia de protección de datos y la protección de información de carácter secreto de las empresas. (Art. 223 OCM Única).

¹² El seguimiento y notificación semanal de precios rige en los mercados de cereales, arroz, aceite de oliva, frutas y hortalizas, plátanos, leche y productos lácteos, huevos, carne (vacuno, porcino y ovino) y carne de aves de corral (Anexo I).

¹³ La notificación mensual aplica para el azúcar, fibra de lino, vino y leche y productos lácteos (además, en este último caso, de la semanal), conforme al Anexo II.

¹⁴ Recoge expresamente estas estadísticas de precios coyunturales y una descripción de la metodología, aunque muy somera.

caso de España, la información que se suministra a las instituciones europeas coincide con la que publica el MAPAMA bajo la denominación de [“precios coyunturales de productos agrícolas y ganaderos”](#)¹⁵.

En tercer lugar, las normas dirigidas a mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Establecen la transparencia como objetivo programático o principio de actuación que permitirá un mejor funcionamiento de la cadena. En el ámbito estatal, la [Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#)¹⁶, recoge expresamente la transparencia como fin y principio rector (artículos 3 y 4).

A escala de la UE, se ha ido plasmando de forma dispersa en las diferentes regulaciones sectoriales y en múltiples iniciativas de carácter no normativo. El último impulso ha tenido lugar en el seno de la llamada “iniciativa para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria”. Uno de los tres ejes¹⁷ de actuación se refiere al reforzamiento de la transparencia, y se ha plasmado en una propuesta de modificación del, antes citado, Reglamento UE 2017/1185, ampliando las obligaciones de suministro de información. En especial respecto de los precios de compra del distribuidor minorista a, generalmente, la industria transformadora.

Por último, debe mencionarse también la reglamentación técnica de estadísticas agrarias y notas metodológicas. Pueden ser los elementos más decisivos en la obtención y determinación de la información de precios que se proporciona a la UE; en particular, las estadísticas de precios coyunturales semanales de [productos agrícolas](#), de productos [ganaderos](#) y de precios medios nacionales¹⁸. Estos son -aparentemente, ya que el PRD no aporta aclaración

¹⁵ La [metodología de los precios coyunturales de productos agrícolas](#) se basa en los mercados de mayor representatividad, ponderados por determinados coeficientes, delimita la frecuencia, periodo de referencia, desglose por productos agrarios y especificaciones técnicas en su desglose, posición comercial, etc. También está publicada la [metodología de productos ganaderos](#), con similar grado de detalle (aunque hace referencia a una normativa derogada, el archivo [“informe metodológico estandarizado”](#) si está actualizado).

¹⁶ El aumento de la transparencia en la formación de precios es uno de los objetivos de esta ley. Se fundamenta en las dificultades de acceso de información en determinados eslabones, la trazabilidad de la cadena alimentaria, las asimetrías en el poder negociador y prácticas comerciales desleales, o en prácticas existentes contrarias a la libre competencia. La creación del observatorio de la cadena alimentaria responde a esta cuestión.

¹⁷ Junto con la [Directiva UE 2019/633](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y la modificación normativa para reforzar el papel de las Organizaciones de Productores.

¹⁸ Se trata de tres operaciones diferentes (7344 Precios Coyunturales de Productos Agrícolas 7345 Precios Coyunturales de Productos Ganaderos 7346 Precios Medios Nacionales) recogidas en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020, aprobado por RD 410/2016, de 31 de octubre. La metodología se recoge a muy grandes rasgos en el RD citado, el MAPAMA publica las notas metodológicas [agrícolas](#) y [ganaderas](#), de forma diferenciada.

alguna- los precios que notifica España a la UE en cumplimiento, entre otros, del Reglamento 2017/1185 antes citado.

Por último, debe reseñarse que esta Comisión ha analizado el sector agrícola en actuaciones desde la perspectiva de promoción de la competencia, como el [Informe sobre competencia y sector agroalimentario \(2010\)](#), el [Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario \(2012\)](#) o el [Estudio sobre la competencia en el servicio de mercados centrales mayoristas \(mercados\) de abastecimiento de productos alimentarios perecederos en destino \(2013\)](#). Destacan también los informes sobre normativa referida a la cadena alimentaria ([IPN 84/13](#)) o los de carácter más sectorial (como el lácteo, aunque en el eslabón de la industria transformadora y la distribución, [IPN 003/16](#)).

En vía sancionadora, constan igualmente varios expedientes en el ámbito agroalimentario. Dentro de los más específicos y recientes que analizan la actuación de las lonjas cabe citar el [expte. S/0202/09 Industria arroceras](#) o el [expte. S/0412/12 Avellana](#)¹⁹). Por otra parte, también han existido expedientes sancionadores relativos a intercambios de información en el sector agroalimentario, como el [expte. S/0231/10 Productos Hortofrutícolas](#) o el [S/0425/12 Industrias lácteas 2](#)²⁰.

II. CONTENIDO

El PRD consta de nueve artículos, una disposición adicional y dos finales. Tiene por finalidad mejorar el funcionamiento y transparencia de la cadena de valor del mercado agroalimentario y dar cumplimiento a las obligaciones de remisión de información y estadísticas sobre precios a la UE que recoge el Reglamento UE 2017/1185. Se afirma perseguir una homogenización del funcionamiento de las lonjas existentes, sujetando la información suministrada a mejores estándares de fiabilidad.

Para ello, el PRD tiene por objeto (artículo 1) establecer las condiciones que deben reunir las lonjas y sus asociaciones para convertirse en “Lonja de referencia” (LDR), que se consideran idóneas para proporcionar información al

¹⁹ Aunque ambos se archivaron, ofrecen información relevante sobre el funcionamiento de las lonjas, el alcance de los riesgos de conductas, el tipo de precios (periodo de referencia, frecuencia, etc.) que suelen elaborar y difundir.

²⁰ En este expediente, se acreditó que la estabilidad en el mercado provocada por el conocimiento de las intenciones estratégicas del resto de competidores y, por los acuerdos puntuales de precios, implicaba una restricción a la libre negociación de precios entre la industria transformadora con sus clientes, además de desincentivar el cambio de cliente en busca de precios más atractivos, por cuanto permitía a las empresas transformadoras una aplicación coordinada, simétrica y proporcional de los precios.

MAPAMA sobre cotizaciones, tendencias de precios de mercado y precios de referencia no vinculantes en cada sector.

Las condiciones para el reconocimiento como LDR se plasman en el artículo 2. Estos requisitos consisten en ostentar personalidad jurídica y exclusiva como lonja de contratación o bien tener como objeto la constatación de cotizaciones, tendencias de precios o precios de referencia no vinculantes; difundir esa información a agricultores / ganaderos y facilitarla al MAPAMA; carecer de ánimo de lucro y ser su funcionamiento conforme a la normativa de competencia. Asimismo, en sus Estatutos debe delimitar el ámbito de actuación territorial y de productos; los fines, funciones, organización y funcionamiento; regular las modalidades de adhesión y baja de los miembros y garantía de acceso a la lonja²¹ y regular la composición y el funcionamiento de las juntas o comisiones de precios, garantizando una representación adecuada de los diferentes tipos de operadores y evitando conflictos de interés.

Las condiciones para el reconocimiento de las asociaciones de LDR se prevén en el artículo 3: representar al menos al 20% de las LDR inscritas en el Registro nacional de LDR en el sector en cuestión o tener los asociados su sede en más de una Comunidad Autónoma, entre otras.

En los artículos 4 y 5 se regula el procedimiento de reconocimiento de una LDR: documentación que debe acompañar a la solicitud, plazo de resolución de 4 meses con silencio positivo. Además, se regulan las obligaciones en materia de suministro de información a las lonjas reconocidas (artículo 6), señalando que deben ser informaciones sobre precios realmente representativas del ámbito de que se trate y suministradas con la periodicidad establecida.

Se crea además un Registro Nacional de LDR y sus asociaciones (artículo 7), de carácter público, y se apuntan los posibles beneficios (artículo 9) que puede conllevar el reconocimiento como LDR, básicamente en lo relativo a la concesión de ayudas y subvenciones.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El PRD persigue dos grandes objetivos: por un lado, homogeneizar el funcionamiento de las lonjas, haciendo que la información suministrada tenga mejores estándares de fiabilidad; por otro, conseguir una mayor transparencia de las relaciones comerciales entre los diferentes operadores.

²¹ Prevé un principio de libre acceso de operadores a la lonja de forma relativa. Lo supedita a que la actividad del operador sea significativa en el ámbito territorial de la lonja (art.2.2 PRD).

Estos objetivos presentan, sin duda, **aspectos altamente positivos** para el funcionamiento de los mercados de productos agrarios. En una situación en la que gran parte del sector de productores primarios se encuentra fuertemente atomizado, pueden aparecer desequilibrios de poder de negociación a lo largo de la cadena alimentaria. Por ello, favorecer que los agentes dispongan de información más precisa mejora los procesos de toma de decisiones empresariales²².

La insuficiente transparencia en el mercado agroalimentario ha sido objeto de atención por el legislador nacional, siendo claves a este respecto la aprobación de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, así como su normativa de desarrollo²³. Igualmente, ha sido objeto de atención en la UE, desde las primeras iniciativas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria hasta actuaciones más recientes en los dos últimos años²⁴.

No obstante, **deben señalizarse igualmente los riesgos para la competencia** de las medidas introducidas en este PRD para conseguir tales objetivos:

En primer lugar, determinadas funciones previstas para las LDR, en particular la de difundir información sobre “tendencias de precios de mercado” o “precios de referencia” (artículo 2 PRD), incluso aun previéndose en el PRD su carácter no vinculante, **puedan facilitar alineamientos anticompetitivos de los precios ofertados por los operadores**. La publicación de información sobre precios con carácter prospectivo, señalando tendencias de futuro, condiciona negativamente la libertad de los operadores y presenta un potencial impacto en la competencia y en el bienestar de los ciudadanos.

Para evitarlo, se puedan adoptar ciertas cautelas, ya recogidas en el Informe citado sobre competencia y sector agroalimentario (2010) de la extinta CNC²⁵:

²² Permite adaptar la producción y decidir sobre estrategias de gestión del riesgo apropiadas, la negociación de contratos –incluidos futuros–, y facilita el acceso a financiación (al permitir planes de negocio más robustos y una mejor apreciación de riesgos de mercado por los acreedores). Además, la política pública se puede diseñar de una manera más fundamentada, basándose en la evidencia.

²³ En especial, el Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

²⁴ El Informe “*Agricultural Markets Task Force*” (2016) recomendó a la CE el aumento de la transparencia en el mercado y de las obligaciones de remisión de información.

²⁵ Otros Informes posteriores formulan recomendaciones en esa línea. El Estudio de Mercas de la CNC (2013), basándose en las [Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal](#), advirtió que “*Las obligaciones de facilitar información a la sociedad gestora de la Merca, y en particular, sobre precios, pueden llevar a riesgos sobre la competencia derivados del uso que se dé a dicha información. La difusión de información individualizada puede permitir que las*

- **La información debe difundirse en términos agregados y no individualizados**, sobre todo en sectores concentrados. Así se evita obtener conclusiones particulares sobre las estrategias y comportamientos individualizados de los operadores.
- **La información de precios no debe ser excesivamente reciente y por ello estar referida a actuaciones pasadas**, sin ofrecer orientación sobre tendencias futuras, sobre todo si el universo estadístico es muy reducido.
- Sin perjuicio de ser conscientes de las limitaciones establecidas por la normativa UE aplicable, sería recomendable **disminuir la frecuencia** con que la información se recoge y pone a disposición de los operadores.
- **El proceso de recogida y puesta a disposición de la información comercialmente más sensible debe ser ajustado al fin perseguido y evitar intercambios injustificados de información entre operadores.**
- Deberían **ser preferentemente las instituciones públicas**, y no las asociaciones u organizaciones privadas, quienes realicen esta función.

En segundo lugar, como efecto del sistema de reconocimiento de LDR regulado en el PRD, **el número de agentes emisores de información sobre precios pasa a ser inferior al actual**, y esta concentración propicia, a priori, una mayor uniformidad en las informaciones sobre los precios de los productos agrarios. Como indica la Comisión Europea en sus Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal, los intercambios de información comercialmente sensible pueden tener efectos anticompetitivos más intensos cuando el grado de cobertura del mercado sea mayor²⁶.

Cabe recordar a este respecto que la normativa de la UE alegada en el PRD (básicamente el Reglamento de ejecución UE 2017/1185 de la Comisión de 20 de abril de 2017) establece la necesaria notificación por cada Estado miembro de la UE de precios, producciones y mercados, recalcando la necesidad de que la información sea exacta y completa, configurando una serie estadística

empresas se controlen entre ellas, desincentivando estrategias comerciales agresivas, precios bajos y descuentos. No obstante, en la medida en que esta información se utilice con fines estadísticos, se difunda de forma agregada o anónima, no de manera inmediata o con carácter abierto, el riesgo de coordinación será menor, y pueden promover objetivos de eficiencia al favorecer un mejor ajuste entre oferta y demanda. Otros factores, como la frecuencia de la información, pueden tenerse también en cuenta en este análisis, en función de las circunstancias particulares de cada caso”.

En otros informes se insistió en reforzar las cautelas en el acceso y difusión de información comercialmente sensible bajo las anteriores pautas. Como el [IPN 84/13](#) sobre el APL de la cadena alimentaria o en el [IPN 003/16](#) PRD de declaraciones de leche líquida de vaca.

²⁶ Párrafos 87 y 88.

coherente. Pero no establece una determinada tipología de LDR, ni siquiera determina que las lonjas sean necesariamente la infraestructura afectada por dichas obligaciones.

Debe tenerse en cuenta igualmente que la configuración como LDR conlleva una serie de obligaciones de suministro de información a las LDR registradas y, en contrapartida, determinados beneficios como el acceso a futuras ayudas y subvenciones²⁷. El PRD y, especialmente, la MAIN insisten en que se trata de un sistema de reconocimiento voluntario y que no tiene un carácter habilitante ni ejecutivo de acceso a la actividad. Sin embargo, el efecto disuasorio del PRD, acrecentado por la potencial exclusión de ayudas públicas, podría llevar a que en la práctica sus efectos fueran de mayor gravedad.

En definitiva, como después se indicará, el PRD no regula la metodología que utilizarán las LDR para remitir información tanto a los operadores como al Ministerio, ni tampoco se menciona la metodología que utiliza el propio Ministerio para, con la documentación recibida de las lonjas y de otras fuentes, remitir a la Comisión Europea la información exigida por esta sobre precios y mercados agrícolas.

Esta ausencia de referencias metodológicas genera inseguridad y determina que no se pueda garantizar que las cautelas referidas anteriormente se estén cumpliendo. Parece por ello recomendable que cualquier regulación sobre las lonjas incluya dichas referencias, estando a disposición esta Comisión de los entes implicados para poder participar mediante informe consultivo.

Cabe reseñar igualmente que teniendo en cuenta la profusión de normas y estadísticas referidas a este sector y en aras a una mayor claridad, desde esta Comisión se considera aconsejable reforzar la información sobre el marco regulador vigente tanto del funcionamiento de lonjas como de las estadísticas agropecuarias²⁸.

Por último, cabe recordar que ya se han producido pronunciamientos por esta Comisión en vía **sancionadora** como consecuencia de estos aspectos. Constan expedientes de conductas anticompetitivas que alertan de los riesgos de la excesiva transparencia de precios, destacando el expediente S/0412/12

²⁷ Artículo 1.1., 7 y 9 del PRD.

²⁸ Por ejemplo, la vigencia del marco normativo nacional de los mercados en origen: el Decreto de 1970 y la Orden Ministerial de 1972. Esta normativa regula aspectos esenciales de las lonjas como los servicios que presta, su estructura organizativa la necesidad de estatutos y reglamentos, etc.

Avellana. Si bien el Consejo terminó archivando el expediente²⁹, alertó sobre los posibles riesgos del método de determinación de cotizaciones y precios orientativos y de un posible exceso de transparencia. En el expediente S/0202/09 Industria arrocera, se constató igualmente que era “*preciso analizar con más detalle el funcionamiento de las Lonjas en materia de precios, la necesidad de los servicios que prestan y la influencia de esta actividad en la elevada transparencia existente en el mercado investigado en este expediente*”.

Debe, adicionalmente, recordarse que se han sancionado diversas conductas anticompetitivas que han alterado la libre determinación de los precios en el mercado. A título de ejemplo, se ha sancionado a organizaciones agrarias por acuerdos de precios mínimos³⁰, a organizaciones interprofesionales por recomendaciones de precios a sus miembros³¹ o, en el eslabón de la industria transformadora láctea, por el intercambio de información estratégica sobre precios, volúmenes y otros aspectos³². Todos ellos ponen de manifiesto el impacto restrictivo en la competencia que supone la utilización estratégica de información comercialmente sensible.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Condiciones para el reconocimiento como LDR: estándares de la información, metodología y procedimientos de trabajo

El PRD pretende remediar las limitaciones y falta de homogeneidad de la información que aparentemente suministran las lonjas en la actualidad. Para ello, establece un sistema de reconocimiento a aquellas lonjas que cumplan, *grosso modo*, dos amplios conjuntos de condiciones: (i) suministro de información ajustado a determinados estándares y (ii) procedimientos de trabajo idóneos y de calidad.

La información obtenida mediante procedimientos y metodologías inadecuados, de limitada aplicabilidad, inexacta y, en general, no representativa puede conllevar efectos muy negativos al ofrecer una imagen del mercado distorsionada de la realidad. Establecer incentivos dirigidos a elevar la calidad de la información de mercado y de los procedimientos internos de trabajo, sujeta

²⁹ Resolución del Consejo de 12 de junio de 2013. Entre otros motivos, por el hecho de que los precios determinados se basaban en transacciones reales, con carácter pasado y real, lo que no encaja con un eventual acuerdo de precios.

³⁰ Expte. S/0231/10, Productos Hortofrutícolas, en el que se sancionó a determinadas organizaciones agrarias por un acuerdo de fijación de precios mínimos y la constitución de una mesa de trabajo para regular la variación de los precios.

³¹ Expte. S/0055/08 INPROVO. Resolución sancionadora de la CNC de 28 de septiembre de 2009, confirmada por SAN de 13 de octubre de 2002.

³² Resolución de 11 de Julio de 2019 (S/0425/12 Industrias lácteas 2).

además a una cierta homogeneidad, no puede sino merecer una opinión favorable, siempre que se ajuste a las cautelas y a la normativa de defensa de la competencia antes expuestas.

Sin embargo, desde esta Comisión se considera que el PRD (artículo 2) no plasma (o no lo hace adecuadamente) las dos amplias condiciones anteriores³³, como se explica a continuación:

a) *Estándares de información de las LDR*

De acuerdo con la declaración de objetivos del PRD (artículo 1 y preámbulo), la información que deben suministrar las LDR debe obtenerse y ajustarse a estándares que proporcionen la mayor fiabilidad y utilidad. Sin embargo, aun partiendo de que la diversidad de los productos agroalimentarios es muy amplia, se estima que el PRD no ofrece garantías para conseguir eficazmente dicho objetivo de fiabilidad. Así se deduce de las condiciones de reconocimiento de las LDR que plasma el PRD:

- Exige que el objeto de la actividad lonja se refiera a la constatación de *cotizaciones, tendencias de precios, o precios de referencia no vinculantes*³⁴ y lo difunda a los operadores “*por los medios más adecuados*” (artículo 2.1 PRD).
- Los Estatutos deben precisar el *ámbito territorial* de cada una de las anteriores variables de precios, la *relación de productos, tipologías* y la *posición comercial* (artículo 2.2. PRD).
- Requiere que la lonja aporte información *representativa*, acompañada de una referencia sobre los precios y cantidades utilizados e incluir la posición comercial para cada producto, tipología, variedad, categoría/calibre (artículo 2.1.d) y 6.2 PRD).

Dada la poca concreción de los conceptos utilizados, la regulación que plantea el PRD no parece abordar correctamente el objetivo de mejorar las potenciales deficiencias de información de estadísticas de precios agrarios, varias de ellas apuntadas por el propio MAPAMA previamente³⁵.

Además, a pesar de que se indica en el artículo 1 del PRD que pretende facilitar el cumplimiento de la normativa de la UE en materia de precios (Reglamento UE

³³ Tampoco tiene lugar en la regulación del procedimiento de reconocimiento. Únicamente se prevé que a la vista de la documentación (Acta Fundacional y Estatutos, art. 4.2. PRD) el órgano competente dictará resolución motivada, sin contener el PRD mayor precisión (art. 5 PRD).

³⁴ Art. 2.1 a) a c) PRD.

³⁵ Informe sobre las lonjas de productos agropecuarios. Noviembre 2013. Observatorio de precios de los alimentos. MAPAMA.

2017/1185), la terminología recogida en el PRD (“cotizaciones”, “precios de referencia”) difiere de la recogida en la normativa europea cuando precisa la información de precios que debe ser objeto de notificación (“precio medio ponderado”, “precio medio representativo”). Por ello, se recomienda la concreción de los aspectos anteriores, de forma que se consiga de manera efectiva afianzar los estándares de fiabilidad, representatividad y homogeneidad de los datos, sin perder de vista otros extremos como la comparabilidad o calidad de aquellos³⁶ así como las cautelas ya señaladas anteriormente.

b) Funcionamiento interno, en especial de las comisiones de precios

El segundo grupo de condiciones que debe cumplir una lonja para su reconocimiento, según declara el PRD en su preámbulo y objetivos, es haber garantizado en sus estatutos y reglamentos internos procedimientos de trabajo idóneos y de calidad³⁷.

Sin embargo, el PRD no concreta ni desarrolla las exigencias anteriores. La única referencia se encuentra en el contenido mínimo de los estatutos, donde se exige la representatividad de sectores en la composición de las Juntas o Comisiones de precios, para evitar potenciales conflictos de interés (artículo 2.2.g).

Las comisiones, juntas o mesas de precios³⁸ de las lonjas son los competentes para determinar las cotizaciones y precios. La regulación de su composición y su procedimiento y metodología de determinación de los precios es crucial para garantizar una información ajustada a los estándares anteriores (objetiva, no sesgada, fiable, de calidad y representativa). También para el respeto de la normativa de competencia, ya que acceden a información comercialmente muy sensible y pueden condicionar la formación de precios en los mercados.

Las exigencias del artículo 2 respecto de la composición equilibrada entre productores y comercializadores y evitar los conflictos de interés son acertadas:

³⁶ VEERMAN, C. P., et al. *improving market outcomes: enhancing the position of farmers in the supply chain: Report of the Agricultural Task Force. European Commission, 2016.*

³⁷ Preámbulo y artículo 1 del PRD.

³⁸ Las Comisiones de Precios están constituidas por representantes de oferentes y demandantes de un determinado producto. Su composición y funcionamiento se encuentra regulado en los Reglamentos Internos de cada lonja y no es uniforme. No obstante, el funcionamiento tradicional llevaría a efectuar reuniones generalmente semanales. En ellas cada representante suministra y justifica el precio que considera que debe ser la referencia para la siguiente semana, guiándose por las transacciones que se han llevado a cabo la semana anterior y también por su percepción sobre la evolución futura del mercado. Una vez oídos todos los representantes, la mesa acuerda, generalmente por consenso, un precio u horquilla de precios de referencia. En ocasiones se toma la cotización media de las operaciones de las que informan los componentes de las mesas, a veces realizadas en la propia lonja. El precio de referencia se publica a través de distintos medios (nota prensa, sms, correo electrónico, boletines semanales, página web).

minimizan riesgos de precios sesgados. También se valora positivamente la referencia al necesario cumplimiento de la normativa de defensa de competencia (artículo 2.1.e y artículo 2.2.g PRD).

Sin embargo, las garantías que se prevén para llevar estos principios a buen término son demasiado limitadas. En cuanto a la organización interna de las lonjas, no se produce un mínimo de estandarización de órganos³⁹ y otros aspectos que reduzcan la heterogeneidad de estas entidades.

Tampoco se garantiza suficientemente el principio de libre acceso de los operadores a la lonja: aunque previsto en el PRD, se supedita a que la actividad del operador sea significativa en el ámbito territorial de la lonja⁴⁰. Garantizar el libre acceso como socio de una lonja a los operadores de ese mercado deviene fundamental. En caso contrario, además de cerrar el acceso del operador a los servicios que presta la lonja⁴¹, aumenta el riesgo de que la información que se determine esté sesgada en beneficio de los incumbentes.

En consecuencia, se recomienda tomar las siguientes medidas:

- Introducir cautelas en la composición de la comisión de precios respecto a la presencia y peso de organizaciones o grandes operadores (ya sea oferentes o, más frecuentemente, demandantes). En caso contrario, contarían con incentivos a distorsionar los precios y favorecer su posición comercial.
- Establecer metodologías y procedimientos internos estandarizados que reduzcan los riesgos de información deficiente y, en su caso, además, contraria a la competencia.
- Exigir que a estos extremos se ajusten los estatutos y/o reglamentos internos de la lonja, que deben ser públicos y de fácil acceso.
- Garantizar el principio de libre acceso, replanteando la noción de “actividad significativa”.

III.2.2 Otras condiciones para el reconocimiento como LDR y como asociaciones

El PRD regula tanto el reconocimiento de LDR como de asociaciones de LDR (artículos 2 y 3). Además de las difusas condiciones para el reconocimiento como

³⁹ Sin perjuicio de posibles problemas competenciales, en los que esta Comisión no se pronuncia, para que el Estado pudiera realizar este tipo de regulaciones.

⁴⁰ *Regular las modalidades de adhesión y baja de los miembros que la conforman, garantizando la pertenencia a la misma de toda empresa que lleve a cabo acciones de compra o venta, de los productos agropecuarios sobre los que trabaja la lonja, y que su actividad sea significativa en el ámbito territorial de la misma. (Artículo 2.2.e) PRD*

⁴¹ En algunos segmentos de productos la información que aporta la lonja puede ser decisiva para el operador por no haber apenas fuentes de información.

LDR, analizadas en el apartado anterior, se exige que se **carezca de ánimo de lucro**. No parece evidente la racionalidad de este requisito de cara a conseguir mejorar la calidad y fiabilidad de los datos recogidos, por lo que debiera ser objeto de la oportuna revisión desde la óptica de los principios de buena regulación.

Por otro lado, para constituirse en **asociación de LDR**, se exige que sus asociados tengan **sede en más de una Comunidad Autónoma y que representen al menos al 20%** de las LDR inscritas en determinados sectores. Con este requisito, si bien se parece estar incentivando un refuerzo de la estructura de las lonjas, dadas las debilidades operativas que aparentemente sufren⁴², que redundase en un mejor ejercicio de sus funciones, el PRD tampoco justifica la elección del porcentaje.

Además, el PRD se refiere a asociaciones que operen en el ámbito de determinados sectores tasados en el Reglamento UE 2017/1185⁴³, pero añade “*otros sectores relevantes no incluidos en dicho Reglamento*”, lo cual puede expandir el efecto a otros sectores que quizás no cuenten con esta problemática. Ello sin tener en cuenta que el PRD excluye en cambio de su aplicación a las lonjas de productos pesqueros, que se regirán por su regulación específica⁴⁴.

Tampoco se aclara en qué medida la información que podrían aportar las asociaciones podría ser diferente de la aportada por LDR individuales (en ambos casos se remite el PRD a lo señalado en el artículo 6.2 del PRD), ni cómo aquella podría ser objeto de ponderación en función del grado de representatividad que pudieran tener ciertos socios, en su caso, en función de criterios internos.

Se recomienda por tanto que el PRD (a través de la MAIN) fundamente desde la óptica de los principios de buena regulación las decisiones tomadas relativas a las condiciones exigidas tanto a las LDR individuales como a sus asociaciones, señalando si existen, en su caso, diferencias en cuanto a la información a remitir por ambas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las lonjas agropecuarias y mercados en origen suministran información sobre cotizaciones y precios de mercado tanto a agricultores y ganaderos como a las

⁴² Estudio de lonjas agropecuarias (2013). MAPAMA.

⁴³ Aquellos previstos en el Anexo I del Reglamento UE, respecto de los que los EEMM deben suministrar información de precios.

⁴⁴ Real Decreto 418/2015, de 29 de mayo, por la que se regula la primera venta de los productos pesqueros.

autoridades públicas. Dicha información es utilizada para cumplir con las exigencias estadísticas de precios y mercados de la UE.

Las finalidades del PRD son homogeneizar el funcionamiento de las lonjas y mejorar la transparencia de la cadena alimentaria. **Estos objetivos son, sin duda, altamente positivos** para el correcto funcionamiento de los mercados de productos agrarios. No obstante, deben señalarse igualmente los **riesgos para la competencia de las medidas concretas** con las que el PRD pretende conseguir tales objetivos:

En primer lugar, ciertas funciones previstas para las LDR, en particular la de difundir información sobre “tendencias de precios de mercado” o “precios de referencia”, **pueden facilitar alineamientos anticompetitivos de los precios ofertados por los operadores**. Para evitarlo, se puedan adoptar ciertas cautelas:

- Difundir la **información en términos agregados y no individualizados**, sobre todo en sectores concentrados.
- La información de precios no debe ser excesivamente reciente y por ello **debe estar referida a actuaciones pasadas**, sin ofrecer orientación sobre tendencias futuras, sobre todo si el universo estadístico es muy reducido.
- El proceso de recogida y puesta a disposición de la información comercialmente más sensible debe ser ajustado al fin perseguido, disminuir la frecuencia y evitar **intercambios injustificados de información** entre operadores.
- Deberían preferentemente **ser las instituciones públicas**, y no las asociaciones u organizaciones privadas, las que realicen esta función.

En segundo lugar, como efecto del sistema de reconocimiento de LDR regulado en el PRD, **el número de agentes emisores de información sobre precios pasa a ser inferior al actual** y esta concentración propicia a priori una mayor uniformidad en las informaciones sobre los precios.

Por otra parte, el PRD no regula la metodología que utilizarán las LDR para remitir información tanto a los operadores como al Ministerio ni tampoco se menciona la metodología que utiliza el propio Ministerio para, con la documentación recibida de las lonjas y de otras fuentes, remitir a la Comisión Europea la información exigida por esta sobre precios y mercados agrícolas. **Es recomendable una mayor precisión en las referencias metodológicas para evitar inseguridad y garantizar que las cautelas referidas anteriormente se estén cumpliendo.**

Por último, debe subrayarse que el PRD implanta un sistema de reconocimiento a aquellas lonjas que cumplan, *grosso modo*, dos amplios conjuntos de

condiciones: (i) el suministro de información ajustado a determinados estándares y (ii) procedimientos de trabajo idóneos y de calidad. Sin embargo, las condiciones que efectivamente exige el PRD no concretan ni garantizan adecuadamente las dos dimensiones anteriores. En consecuencia, se recomienda:

- Concretar los estándares, entre otros, de fiabilidad, representatividad y utilidad, a los que debe ajustarse la información que suministran las lonjas
- Garantizar de forma específica un funcionamiento adecuado de la lonja. En particular, la composición, pero también el funcionamiento, de las comisiones de precios a través de procedimientos internos estandarizados.
- Fundamentar desde la óptica de los principios de buena regulación las decisiones tomadas relativas a las condiciones exigidas tanto a las LDR individuales como a sus asociaciones, señalando si existen, en su caso, diferencias en cuanto a la información a remitir por ambas.

