



IPN/CNMC/023/20 INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 167 BIS DEL REGLAMENTO (UE) Nº 1308/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013 POR EL QUE SE CREA LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS Y POR EL QUE SE DEROGAN LOS REGLAMENTOS (CEE) Nº 922/72, (CEE) Nº 234/79, (CE) Nº 1037/2001 Y (CE) Nº 1234/2007, Y SE FIJAN LOS REQUISITOS Y EL CONTENIDO DE LA NORMA DE COMERCIALIZACIÓN EN EL SECTOR DEL ACEITE DE OLIVA

30 de septiembre de 2020

INDICE

I. ANTECEDENTES	4
II. CONTENIDO	9
III. VALORACIÓN	10
III.1 Observaciones generales	10
III.2 Observaciones particulares	15
III.2.1 Establecimiento y requisitos de la norma de comercialización (artículo 3)	15
III.2.2 Contenido de la norma de comercialización (artículo 4)	17
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	17

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 167 BIS DEL REGLAMENTO (UE) Nº 1308/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013 POR EL QUE SE CREA LA ORGANIZACIÓN COMÚN DE MERCADOS DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS Y POR EL QUE SE DEROGAN LOS REGLAMENTOS (CEE) Nº 922/72, (CEE) Nº 234/79, (CE) Nº 1037/2001 Y (CE) Nº 1234/2007, Y SE FIJAN LOS REQUISITOS Y EL CONTENIDO DE LA NORMA DE COMERCIALIZACIÓN EN EL SECTOR DEL ACEITE DE OLIVA

IPN/CNMC/023/20

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de septiembre de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en relación con el Proyecto de Real decreto (PRD) de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 22 de julio de 2020, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, se acuerda emitir el presente informe.

I. ANTECEDENTES

La Unión Europea (UE) es el principal productor, consumidor y exportador de aceite de oliva¹ a nivel mundial. Produce aproximadamente el 67% y consume en torno al 53% del mismo. Para esta campaña 2019/2020, con una previsión de producción de 1.918.000 t en la UE, se estima una caída global de la misma en torno al 4% sobre la media de los últimos cinco años².

Los países mediterráneos son los que principalmente concentran la mayor parte de los 4.000.000 de hectáreas dedicadas en la UE al cultivo de olivos en plantaciones tradicionales e intensivas.

España es el mayor productor mundial de aceite de oliva, por delante de Italia y Grecia. Representa aproximadamente el 60% de la producción de la UE y el 45% de la producción mundial. Destina más de 2.600.000 de hectáreas al cultivo de olivos, lo que representa algo más del 14% de su superficie agrícola utilizada³. Si bien el consumo se mantiene tradicionalmente estable, el olivar se caracteriza por el fenómeno de la vecería, que implica la alternancia de producciones anuales altas y bajas.

En la campaña 2018/2019, España alcanzó una cifra récord de producción en torno a 1.790.000 t. En la actual campaña 2019/2020, con datos provisionales

¹ Existen ocho categorías de aceites de oliva y de aceites de orujo de oliva: aceite de oliva virgen extra, virgen, virgen lampante, refinado y compuesto de aceites de oliva refinados y vírgenes, aceite de orujo de oliva, de orujo de oliva crudo y de orujo de oliva refinado ([Anexo I Reglamento CEE 2568/91, relativo a las características de los aceites de oliva y de los aceites de orujo de oliva y sobre sus métodos de análisis](#)). No todas las categorías son aptas para el consumo humano. Solo los aceites de oliva virgen extra, virgen, compuesto de aceites de oliva refinados y vírgenes, y el aceite de orujo de oliva pueden venderse a los consumidores.

² Fuentes: [Comisión Europea](#); [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación](#); [Agencia de Información y Control Alimentarios](#).

³ De acuerdo con [datos del sector](#) ello suponía, en noviembre de 2018, un aumento del 2,6% de la superficie del olivar desde el año 2012.

hasta el mes de junio, la producción ha alcanzado el 1.120.600 t., lo que proyectaría una producción total estimada de, en torno, al 1.493.000 t. Ello supone una caída de la producción de un 16,6% con respecto a la campaña anterior. Por último, cabe destacar una caída continuada del precio del aceite de oliva virgen extra en las dos últimas campañas⁴.

En España, el sector del aceite de oliva es un sector al que se le reconoce una importancia destacada en la producción agroalimentaria, así como un importante carácter estratégico por externalidades de naturaleza social, siendo fundamental para muchas economías de las zonas rurales.

La normativa de la UE en el sector del aceite de oliva, que se enmarca en la Política Agrícola Común (PAC), tiene como principales objetivos garantizar el abastecimiento de los mercados con productos de calidad, facilitar el comercio y favorecer la competencia efectiva entre los distintos productores de la UE. Para ello, se han considerado áreas de intervención, entre otras, las normas de comercialización del aceite de oliva, las características de los aceites de oliva y de orujo de oliva, las actuaciones de las organizaciones de productores, los programas de ayuda al almacenamiento privado.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) somete al sector agrario a la normativa de la competencia, en la forma determinada por su regulación sectorial y siempre con vinculación a los objetivos de la PAC⁵. En este sentido, según se establece principalmente en los artículos 206 y ss. del [Reglamento \(UE\) nº 1308/2013](#) por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (Reglamento OCM), determinadas normas de competencia, como las relativas a la prohibición en la fijación de precios u otras prácticas comerciales o al reparto de los mercados, pueden exceptuarse en todos o en algunos sectores agrícolas o en determinadas situaciones.

Dicho Reglamento prevé varias medidas de ajuste de la oferta de los productos agrarios a las necesidades del mercado. Con carácter general, se reconoce tanto la posibilidad de que los productores puedan regular dicha oferta, y más en concreto, estabilizar los precios de producción⁶, como la concesión de

⁴ En el mes de julio de 2018 (campaña 2017/2018), el precio del aceite de oliva virgen extra se situaba en los 280,80€ / 100kg. En julio de 2019 (campaña 2018/2019) bajó a los 231,20€ /100kg. En julio de 2020 (campaña 2019/2020) ha bajado hasta los 195,80€ / 100kg. Fuente: [Comisión Europea](#).

⁵ Arts. 39 y 42 TFUE. Reglamento 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios ([Reglamento OCM](#)); [Informe COM sobre la aplicación del derecho de la competencia al sector agrícola, de 26 de octubre de 2018](#).

⁶ Artículos. 166 y 152 a 163, en relación con los arts. 209 y 210 Reglamento OCM.

ayudas para el almacenamiento privado de productos de determinados sectores agrarios⁷.

Las ayudas al almacenamiento del aceite de oliva por operadores privados son medidas de intervención que tienen como objetivo regular la oferta en el mercado agrícola para dar respuesta a una situación de desequilibrio que afecta vía precios especialmente a los productores agrarios. Para la concesión de las ayudas se tienen en cuenta los precios medios de mercado, los umbrales de referencia y los costes de producción.

Corresponde a la Comisión Europea perfilar las condiciones de la concesión de esta ayuda por medio de Reglamentos⁸. De entre los últimos aprobados, cabe citar el [Reglamento de ejecución \(UE\) 2019/1882, de 8 de noviembre, por el que se inician procedimientos de licitación en relación con el importe de la ayuda para el almacenamiento privado del aceite de oliva](#), adoptado como consecuencia de las graves perturbaciones del mercado del aceite de oliva de la UE⁹.

Dicho Reglamento se ha concretado en el ámbito nacional en la [Circular 33/2019, del Fondo Español de Garantía Agraria](#). Con este mecanismo regulador de la oferta de productos, utilizado ya en otras ocasiones, los agricultores pueden retirar del mercado y almacenar el aceite de oliva durante 180 días, durante los cuales no podrán comercializarlo. Con ello se busca reducir la oferta y que los precios se incrementen, favoreciendo en este sentido la posición de los productores agrarios¹⁰.

El Reglamento OCM prevé, asimismo, la posible no afectación al derecho de la competencia de aquellos acuerdos sobre el almacenamiento de productos

⁷ Arts. 17 y 18 Reglamento OCM.

⁸ [Reglamento delegado \(UE\) 2016/1238](#) que completa al Reglamento (UE) 1308/2013 en lo que atañe a la intervención pública y la ayuda para el almacenamiento privado; [Reglamento de ejecución \(UE\) 2016/1340](#), por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) en lo que atañe a la intervención pública y la ayuda para el almacenamiento privado.

⁹ Reglamento 2019/1882, considerando 2: “*Las perspectivas de otra buena cosecha consecutiva en la Unión, la acumulación de existencias y las incertidumbres actuales en el comercio exterior crean un desequilibrio entre la oferta y la demanda que, a su vez, ejerce una presión a la baja sobre los precios de los aceites de oliva vírgenes y causa una grave perturbación a amplias partes del mercado de la Unión.*” y considerando 3: “*España es el mayor productor de aceite de oliva de la Unión y su líder en materia de precios. Las existencias excepcionalmente altas de España, por tanto, pueden prolongar y exacerbar la grave perturbación del mercado de la Unión de los aceites de oliva vírgenes.*”

¹⁰ Según datos del [sector](#), en abril de 2020, España habría retirado del mercado más de 196.000 t de aceite de oliva, recibiendo por ello una ayuda de más de 27 millones de euros.

agrarios por operadores privados adoptados durante los periodos de desequilibrios graves en los mercados, siempre que no menoscaben el funcionamiento del mercado interior¹¹.

Por otro lado, las normas de comercialización de los productos regulan aquellos aspectos requeridos para que estos puedan comercializarse en el mercado¹². Por lo que se refiere al aceite de oliva, regularán cuestiones como los requisitos exigidos en las distintas fases de producción, transformación y distribución, las diferentes categorías de aceite de oliva, los métodos de análisis que deben utilizar las autoridades de control de los Estados miembros de la UE que aseguren el cumplimiento de las normas de comercialización y las normas de etiquetado y envasado.

En otro orden de cosas, el actual marco jurídico de la PAC concluye en diciembre de 2020. Ha sido necesario establecer un periodo transitorio en virtud del cual se prorroga el actual régimen hasta finales de 2022. Con ese objetivo se está tramitando un [Reglamento UE de transición](#), cuya aprobación definitiva se prevé para finales del año 2020. Este Reglamento modificaría el Reglamento OCM para introducir un nuevo artículo 167 a¹³ que se ocupa de regular las normas de comercialización para mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común de los aceites de oliva:

“Normas de comercialización para mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común de los aceites de oliva:

1. Con el fin de mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado común en el sector del aceite de oliva, incluidas las aceitunas de las que procedan, los Estados Miembros productores podrán establecer normas de comercialización para regular la oferta.

Dichas normas serán acordes con el objetivo que se persiga y no podrán:

(a) tener por objeto ninguna transacción posterior a la primera comercialización del producto de que se trate;

¹¹ Arts. 209, 210 y 222 Reglamento OCM.

¹² Considerando 71 y art. 75 Reglamento OCM, desarrollados a lo largo de todo el articulado del citado Reglamento y de la legislación alimentaria general.

¹³ Borrador de artículo 11 apartado 2e) del Reglamento de transición por el que se añade un art. 167a al Reglamento 1308/2013. Este borrador de 30 de junio de 2020 se adjunta junto con la documentación relativa al PRD y su MAIN, indicándose que se encuentra en fase de triálogo entre las instituciones europeas (Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión) y, por tanto, no oficialmente aprobado.

b) disponer la fijación de precios, incluyendo aquellos fijados con carácter indicativo o de recomendación;

(c) bloquear un porcentaje excesivo de la cosecha anual normalmente disponible.”

El proyecto de Real Decreto (PRD) objeto del presente informe desarrolla la aplicación del citado artículo 167 a¹⁴ y establece la normativa básica reguladora de la norma de comercialización en el sector del aceite de oliva, de forma muy semejante a la ya existente para el sector del vino¹⁵, con el objetivo, según la MAIN, de contribuir a la estabilidad en un mercado en riesgo de desequilibrio por diversas razones: por la elevada oferta existente, por el fenómeno de la vejería y por el aumento significativo de la superficie de cultivo.

Para ello, el PRD extiende la previsión del artículo 167a (bis) y adopta medidas que pueden incluir eventualmente la retirada del aceite de oliva del mercado y que no se supeditarían a la valoración por parte de la Comisión Europea de la existencia de perturbaciones graves, sino que, de acuerdo con el PRD, se asumiría esa valoración por las propias autoridades españolas, teniendo únicamente que comunicar a la Comisión Europea la medida adoptada¹⁶.

Por último, debe reseñarse que la CNMC ha venido analizando el sector agroalimentario con especial interés en los últimos años. En el marco de la función de promoción de la competencia y de regulación económica eficiente, se han realizado estudios¹⁷ e informes sobre proyectos normativos referidos al conjunto del sector agroalimentario¹⁸ o a alguno de sus subsectores¹⁹. También

¹⁴ Debe tenerse en cuenta que el citado artículo 167a (bis) ha sido introducido por un futuro reglamento regulador del periodo transitorio de la PAC y cuya aprobación se prevé para finales de 2020.

¹⁵ Art. 167 Reglamento OCM, [Real Decreto 774/2014](#), de 12 de septiembre, por el que se desarrolla la aplicación del artículo 167 del Reglamento (UE) 1308/2013 y se fijan los requisitos y el contenido de una norma de comercialización en el sector del vino.

¹⁶ Art. 222 Reglamento OCM en relación con art. 8 PRD. Sobre este artículo 8 se realiza una observación particular.

¹⁷ [Informe sobre competencia y sector agroalimentario](#) (2010); [Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario](#) (2011).

¹⁸ [Informe sobre el Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) (2013) e informes de desarrollo reglamentario como el Informe de desarrollo de dicha Ley de 2014 o el [INF/CNMC/003/15 sobre el Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria](#).

¹⁹ Entre los más recientes, [IPN/CNMC/009/18 PRD sobre etiquetado de la leche y productos lácteos](#); [IPN/CNMC/007/18 PRD por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo](#); [IPN/CNMC/016/19](#) por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores agrarios;

desde la óptica sancionadora, se pueden destacar las actuaciones realizadas en relación con expedientes abiertos en el sector agroalimentario, tanto relativos a productores primarios y organizaciones de productores (por ejemplo, el expediente S/0107/08 Plataforma de distribución del mejillón o el S/0032/08 Organizaciones de productores de alimentos de ámbito nacional) como a la industria transformadora (donde destaca la Resolución S/0425/12 Industrias Lácteas 2).

II. CONTENIDO

El PRD cuenta con un preámbulo, ocho artículos, una disposición adicional única, y dos disposiciones finales.

El artículo 1 (*Objeto y ámbito de aplicación*) señala que el mismo es establecer normas de comercialización en el sector del aceite de oliva aplicable a todos los oleicultores de aceituna destinada al aceite de oliva y a los operadores que elaboren o comercialicen aceites de oliva y de orujo de oliva en España.

El artículo 2 (*Definiciones*) contempla las definiciones de *producto, oleicultor, almazara, envasadora, refinería, extractora de orujo y variedades mayoritarias*. Incluye asimismo de forma expresa las definiciones contenidas en el artículo 3 del Reglamento OCM.

El artículo 3 (*Establecimiento y requisitos de la norma de comercialización*), establece la competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para regular mediante Orden los requisitos exigidos para la norma de comercialización, así como su posible contenido, pudiéndose contemplar algunas o todas de las siguientes medidas: (i) retirada del producto hasta la campaña siguiente, (ii) planificación de la producción mediante cosecha temprana, (iii) regulación del rendimiento de extracción de aceite de la pasta de aceituna.

El artículo 4 (*Contenido de la norma de comercialización*), establece los elementos que debe contener la norma de comercialización que se fijarán para una campaña determinada. Entre otros: objetivo, medida aplicable, campaña, región o regiones a las que se aplicará o controles.

[IPN/CNMC/022/19 PRD](#) por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las lonjas de productos agropecuarios como lonjas de referencia y se sus asociaciones y se crea el registro.

El artículo 5 (**Comunicación de variedades para la planificación de la cosecha temprana**), contempla las obligaciones de comunicación de las Comunidades Autónomas al Ministerio de las variedades mayoritarias de aceituna y de las estimaciones de los periodos óptimos de recolección de tales variedades.

El artículo 6 (**Controles**), se refiere al desarrollo de los controles del cumplimiento de las obligaciones del PRD y a la coordinación con este objetivo entre las Comunidades Autónomas y la Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA).

El artículo 7 (**Infracciones y sanciones**), remite a la normativa propia de las Comunidades Autónomas. El artículo 8 (**Deber de comunicación a la Comisión Europea**), regula tal obligación de comunicación de la norma de comercialización por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La **disposición adicional primera** establece la no existencia de gasto derivado de la aplicación del presente PRD. **Las disposiciones finales** se ocupan del título competencial y de la entrada en vigor (al día siguiente de su publicación en el BOE).

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El Derecho de la UE ha ido modulando en los últimos años la aplicación del Derecho de la competencia en materia agraria. Sin perjuicio de ello, esta especial modulación debe ser objeto de una interpretación restrictiva por diferentes razones.

Primero, porque el TFUE somete con carácter general al sector agrario a la normativa de competencia, si bien es verdad que en la forma determinada por su regulación sectorial, sometida a aun estricta condicionalidad y siempre con vinculación a los objetivos de la PAC²⁰. Adicionalmente, porque debe defenderse la aplicación de la normativa de competencia no solo por un mero e

²⁰ Arts. 39 y 42 TFUE. Reglamento 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios.

hipotético imperativo legal, sino por los positivos efectos económicos que trae aparejada, tanto para los productores como para los consumidores finales²¹.

El Reglamento (UE) 1308/2013 OCM confirma en los artículos 206 (conductas anticompetitivas)²² y 211 (ayudas de Estado)²³ esa aplicación general, si bien delimita los términos en que la misma se aplica²⁴:

- Ello puede llevar a que, por ejemplo, no se aplique el artículo 101.1 del TFUE a acuerdos, decisiones o prácticas concertadas entre productores u organizaciones de productores (o asociaciones de las mismas) que se refieran a la producción o venta de productos agrarios o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrarios, a menos que dichos acuerdos pongan en peligro los objetivos del artículo 39 del TFUE. Todo ello sin que esté sujeto a un proceso de autorización previa de las autoridades de competencia, pero sí a su verificación.
- Adicionalmente, el artículo 101.1 del TFUE no se aplicará a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de organizaciones

²¹ En 2018, la Comisión Europea publicó su informe sobre la aplicación de las normas de la competencia al sector agrícola. Si bien pone en valor las excepciones al derecho de la competencia en este ámbito, reconoce « [...] *las concomitancias entre el Derecho agrario y el Derecho de la competencia a la hora de conseguir resultados más justos tanto para los operadores como para los consumidores* ». [Informe COM sobre la aplicación del derecho de la competencia al sector agrícola de 26 de octubre de 2018](#).

²² Artículo 206 del Reglamento (UE) 1308/2013: « *Salvo disposición en contrario del presente Reglamento y de conformidad con el artículo 42 del TFUE, los artículos 101 a 106 del TFUE y sus disposiciones de aplicación se aplicarán, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 207 a 210 del presente Reglamento, a todos los acuerdos, decisiones y prácticas contemplados en el artículo 101, apartado 1, y en el artículo 102 del TFUE relativos a la producción o el comercio de productos agrarios. Con objeto de garantizar el funcionamiento del mercado interior y la aplicación uniforme de las normas de competencia de la Unión, la Comisión y las autoridades de la competencia de los Estados miembros aplicarán las normas de competencia de la Unión en estrecha cooperación. Además, la Comisión, cuando proceda, publicará directrices para asistir a las autoridades nacionales de la competencia, así como a las empresas* ».

²³ Artículo 211 del Reglamento (UE) 1308/2013 : « *1. Los artículos 107, 108 y 109 del TFUE se aplicarán a la producción y el comercio de los productos agrícolas. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los artículos 107, 108 y 109 del TFUE no se aplicarán a los pagos efectuados por los Estados miembros en virtud de cualquiera de las medidas o disposiciones siguientes y ajustándose a ellas: a) medidas previstas en el presente Reglamento financiadas total o parcialmente por la Unión; b) artículos 213 a 218 del presente Reglamento* ».

²⁴ Esta modulación de la normativa de competencia prevista en el sector agrícola no ha estado exenta de cierta confusión por lo que, al menos por esta Comisión, se ha realizado un especial esfuerzo de aclaración, y sistematización, al que nos remitimos.

interprofesionales que tengan por objeto llevar a cabo las actividades mencionadas en el artículo 162²⁵ del Reglamento UE citado para los sectores del aceite de oliva y las aceitunas de mesa. En este caso, está sujeto a un proceso de notificación y control previo por parte de la Comisión Europea.

- Por último²⁶, el artículo 101.1 del TFUE podrá no aplicarse, durante los periodos de desequilibrios graves de los mercados, así apreciados por la Comisión Europea, a los acuerdos y decisiones de las organizaciones de productores, sus asociaciones y las organizaciones interprofesionales, siempre que tales acuerdos no menoscaben el funcionamiento del mercado interior, tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado y supongan (entre otras medidas) una retirada del mercado, una planificación temporal de la producción o un almacenamiento por operadores privados.

El Reglamento (UE) 1308/2013 OCM contempla igualmente, como se ha comentado, diferentes medidas de intervención en los mercados, desde las ayudas al almacenamiento privado a las normas concretas de comercialización de los productos (producción, transformación y distribución, categorías de aceite de oliva, métodos de análisis...).

El PRD objeto del presente informe desarrolla la aplicación del supuesto artículo 167 bis del Reglamento (UE) 1308/2013 (que debemos interpretar como artículo 167 a del texto del reglamento remitido, como se ha señalado) y establece la normativa básica reguladora de la norma de comercialización en el sector del aceite de oliva. De su análisis general se desprenden las siguientes consideraciones previas:

En primer lugar, debe aclararse que no existe todavía un Reglamento UE que haya introducido un artículo 167 bis (*o artículo 167a en la terminología del*

²⁵ Dichas actividades del artículo 162 del Reglamento UE pueden incluir también (entre las previstas en el artículo 157.1 c del Reglamento) uno o varios de los siguientes objetivos: a) concentrar y coordinar el suministro y la comercialización de la producción de sus miembros; b) adaptar conjuntamente la producción y la transformación a las exigencias del mercado y mejorar los productos; c) fomentar la racionalización y mejorar la producción y la transformación.

²⁶ Artículo 222 Reglamento OCM. La Comisión Europea especificará por medio de actos de ejecución el ámbito de aplicación sustantivo y geográfico, así como su duración que no podrá exceder de seis meses con posibilidad de una única prórroga por seis meses más. La exención del artículo 101.1 sólo se aplicará si la Comisión ya ha adoptado una de las medidas excepcionales previstas en el Reglamento OCM, si los productos han sido adquiridos en el marco de una intervención pública o si se ha concedido una ayuda al almacenamiento privado.

documento remitido) sino un proyecto de Reglamento que está en fase de negociación y por tanto sujeto a posibles cambios. No se valora la conveniencia de plantear el proyecto normativo en tales circunstancias, pero se advierte de que el análisis que se contiene en este informe se realiza conforme a un marco de referencia (el proyectado artículo 167 a) del borrador de Reglamento UE) que puede ser objeto de cambios, por lo que se recomienda la solicitud de un nuevo informe a la CNMC si el marco que eventualmente se adopte cambiase de modo significativo respecto al contemplado en el momento de realizarse este informe.

En segundo lugar, la literalidad del artículo 167 a) de dicho borrador de Reglamento UE (en la versión del mismo del documento remitido) contempla una serie de normas de comercialización para regular la oferta. Dichas normas, de acuerdo con el PRD, serán acordes con el objetivo que se persiga y están sujetas a condicionalidad, ya que no podrán: tener por objeto ninguna transacción posterior a la primera comercialización del producto de que se trate; disponer la fijación de precios, incluyendo aquellos fijados con carácter indicativo o de recomendación; ni bloquear un porcentaje excesivo de la cosecha anual normalmente disponible.

En tercer lugar, la literalidad del contenido del PRD que se ha remitido para informe señala en su artículo 3.2 que la norma de comercialización podrá contemplar todas o algunas de estas medidas: una retirada de producto hasta la campaña siguiente o destino a uso no alimentario; una planificación de la producción mediante cosecha temprana o una regulación del rendimiento de extracción de aceite de la pasta de aceituna.

El Reglamento de la UE en desarrollo no contiene un catálogo de medidas concretas de regulación de la oferta ni obliga a que cada Estado miembro prevea tales medidas, sino que otorga un margen a cada Estado miembro para poder establecer las medidas concretas a aplicar en su territorio, siempre que se ajusten a los límites contemplados en la norma UE en desarrollo.

En líneas generales, pese a los límites previstos en el Reglamento de la UE en desarrollo, todas las medidas de regulación de la oferta que vendrían amparadas pueden producir efectos potencialmente negativos sobre la competencia, en detrimento de los consumidores (elevación del precio, reducción de incentivos a mejorar la calidad y variedad de la oferta, riesgo de comportamientos coordinados entre operadores), si bien a estos posibles perjuicios se opone el potencial beneficio que puede alcanzarse en términos de estabilidad de rentas de los productores primarios.

Ahora bien, dentro del margen conferido por la normativa UE, los potenciales efectos negativos sobre la competencia serán más probables y de mayor magnitud cuanto más intensas sean las medidas de intervención concretas que se adopten en cada Estado miembro y cuanto mayor sea la cantidad de producto afectada. Por ello, debe advertirse de que las concretas medidas contempladas en el PRD tienen un potencial elevado de impacto sobre la competencia, no solo por la amplitud de las posibles medidas concretas de intervención (posible vigencia de la retirada de producto durante una campaña completa, posible discriminación por productos, variedades, territorios y operadores, medidas sobre otros operadores del sector, combinación de medidas de retirada de oferta, planificación de cosechas y regulación de rendimientos...) sino también por el hecho de que, al ser España el mayor productor mundial de aceite de oliva, tendrán un impacto muy sensible sobre los mercados.

Por ello, dado que, dentro del margen conferido por la norma en desarrollo en la UE, el PRD ha optado por medidas cuyo potencial impacto sobre la competencia es elevado, es particularmente exigible que se justifique rigurosamente su ajuste a los principios de necesidad y proporcionalidad, ejercicio que no se contiene ni el PRD ni en la MAIN.

Además, deben advertirse algunas dudas sobre los condicionantes fácticos que, según la MAIN, han llevado a un desequilibrio entre la oferta y la demanda y justifican la intervención. En primer lugar, se apunta a la vecería, si bien este es un fenómeno estructural y no coyuntural, por lo que debería aclararse si el problema es que se haya agudizado en fechas recientes. En segundo lugar, se apunta a la elevada oferta de aceite existente, pero debe tenerse en cuenta que la elevada producción de la campaña 2018/2019 se ha visto reducida en más del 16% en la actual campaña 2019/2020 según la MAIN. En tercer lugar, se apunta al aumento significativo de la superficie de cultivo como factor desestabilizador; sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que la superficie siga aumentando parece indicar que los precios actuales en origen ofrecen rentabilidades suficientes para los nuevos entrantes.

Adicionalmente, se han detectado determinados aspectos susceptibles de mejora, que exponen a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Establecimiento y requisitos de la norma de comercialización (artículo 3)

El artículo 3 del PRD establece que mediante Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podrán establecerse normas de comercialización con el objetivo de regular la oferta del aceite de oliva y con ello mejorar la estabilidad y el funcionamiento de este mercado.

Esta intervención debe estar justificada por las condiciones del mercado que serán valoradas por el Ministerio, tendrán en cuenta las recomendaciones del sector y se referirán a una campaña de comercialización determinada. Se contemplan tres tipos de medidas (retirada, planificación de cosechas y regulación del rendimiento), que pueden adoptarse conjunta o separadamente, y en todo caso deben ajustarse a lo señalado en el segundo párrafo del apartado 1 del art. 167bis.

Se valora positivamente que, según señala el artículo 3.3 del PRD: *“La aplicación de cualquiera de las medidas previstas en el apartado anterior deberá justificarse y documentarse adecuadamente en base a la situación de mercado”*.

Se recomienda que dicha justificación reúna un completo diagnóstico de la situación de mercado (presente y futura a lo largo de la campaña) y de los efectos que se esperan conseguir con la medida, y que esté sujeta a evaluación ex post, de modo que sea posible realizar los ajustes pertinentes en caso de que los efectos prospectivos que se contemplaban no se confirman en la práctica.

Igualmente, se estima conveniente la posibilidad de plantear un orden de prelación en la adopción de las medidas, a la vista de que entre ellas se dan distintas afectaciones a la competencia, con el fin de que, en todos los casos, la implementación sea proporcionada y adecuada al fin que se persigue.

Adicionalmente, el análisis de impacto debe contemplar el conjunto del marco regulatorio contemplado en la normativa de la UE y nacional aplicable. Por lo que se refiere específicamente a la medida consistente en la retirada del producto hasta la campaña siguiente y/o destino a uso no alimentario, cabe hacer las siguientes consideraciones.

Por un lado, se recomienda prever expresamente que tal retirada debe ser proporcional al fin que se persigue y no podrá ser excesiva con respecto a la producción de esa campaña. Estas son obligaciones que derivan del artículo

167a, si bien por claridad y seguridad jurídica, podrían recogerse igualmente en la norma nacional.

Por otro lado, se recomienda especial cautela con la adopción de esta medida de retirada, dado que, como se ha explicado, existen otras previsiones de retirada de aceite de oliva en la normativa de la UE. Las ayudas al almacenamiento privado como consecuencia de una caída en los precios podrían articularse de forma paralela y producir que la cantidad de aceite retirado sea aún mayor. Ello podría provocar una eventual mayor distorsión en los precios de este producto y una sobrecompensación a los productores agrarios que ya se habrían beneficiado con una ayuda por una retirada previa, lo que refuerza la conveniencia de un enfoque global.

Por último, debe mejorarse la interacción entre lo previsto en este artículo 3 del PRD y lo previsto en el artículo 222 del Reglamento OCM, en la medida en que ambas contemplan medidas similares (retirada del producto, planificación de la producción).

Del Reglamento OCM se deriva que, en caso de desequilibrios en el mercado, la Comisión Europea puede adoptar actos de ejecución para concretar el ámbito de las medidas que pueden ser adoptadas por los productores, entre las que se encuentran la retirada del producto y la planificación de la producción. A estos acuerdos y decisiones no les será de aplicación el artículo 101.1 TFUE, si bien es la Comisión Europea la que aprecia la existencia de este desequilibrio en el mercado.

Del artículo 3 del PRD, a partir de la previsión del artículo 167a (o bis en la terminología empleada), se deriva que, con independencia de la puesta en comunicación de la Comisión Europea de las medidas que adopte, será el Ministerio el que valore la existencia de desequilibrio en el mercado que justifica la adopción de medidas que eventualmente pueden conllevar la retirada del producto o la planificación de la cosecha. Se prevén además para una campaña determinada, lo que puede no coincidir con los seis meses contemplados en la normativa europea.

En cualquier caso, las diferencias entre los preceptos señalados generan confusión e introducen inseguridad jurídica respecto a los efectos que generan sobre la competencia, por lo que se recomienda perfilar los ámbitos de actuación de cada uno de manera más clara y sistemática.

III.2.2 Contenido de la norma de comercialización (artículo 4)

El artículo 4 del PRD establece los elementos que deberá contener la norma de comercialización. Se fijarán para una campaña determinada en base a las estimaciones y a las existencias iniciales para esa campaña antes del 15 de noviembre y serán los siguientes: (i) objetivo, (ii) medidas aplicables, (iii) campaña de comercialización, (iv) región o regiones donde se aplicará, (v) productos y cantidad de producto afectados, (vi) oleicultores y operadores elegibles y obligaciones, (vii) controles.

Se recomienda que, derivado del carácter obligatorio de la norma de comercialización y con el objetivo de dotar de seguridad jurídica a las actuaciones de los operadores que puedan verse afectados por esta medida, todos y cada uno de los elementos que configuran el contenido de la norma de comercialización estén suficientemente justificados, de forma que se garantice de forma efectiva la necesidad y proporcionalidad de las mismas.

Finalmente, dada la amplitud de las medidas contempladas, se considera conveniente determinar con mayor claridad en la norma proyectada los supuestos (criterios, fases, indicaciones) que permitirían activar cada una de las medidas contempladas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El PRD objeto de informe tiene como objetivo establecer la normativa básica sobre las normas de comercialización que permitan regular la oferta del mercado del aceite de oliva con el fin de mejorar y estabilizar su funcionamiento. Tiene como fundamento el futuro artículo 167a del Reglamento (UE) 1308/2013 de la OCM.

De la amplia discrecionalidad que ofrece el Reglamento (UE) citado, el PRD ha optado por recoger medidas que tienen un impacto potencialmente elevado sobre la competencia. Se recomienda por ello una justificación rigurosa de las medidas proyectadas con arreglo a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Adicionalmente, se formulan los siguientes aspectos particulares susceptibles de mejora:

- *Establecimiento y requisitos de la norma de comercialización (artículo 3).*
Se recomienda justificar la adopción de las medidas de intervención contempladas (retirada, planificación y regulación del rendimiento)

atendiendo a los siguientes parámetros: (i) diagnóstico completo de la situación presente y futura de mercado; (ii) plantear un orden de prelación de las medidas de intervención, (iii) evaluación ex post; (iv) mejorar la interacción entre lo previsto en este precepto y lo previsto en el artículo 222 del Reglamento OCM.

- *Contenido de la norma de comercialización (artículo 4).* Se recomienda que todos y cada uno de los elementos que configuran el contenido de la norma de comercialización estén suficientemente justificados y sean necesarios y proporcionales al objetivo que se pretende cumplir, y determinar con mayor claridad en la norma los supuestos (criterios, fases, indicaciones) en los que puedan activarse las medidas contempladas.

