



**INF/CNMC/107/20 INFORME SOBRE LA  
PROPUESTA DE LA ASOCIACIÓN DE  
COOPERATIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA  
DE MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN EN EL  
SECTOR VITIVINÍCOLA, EN EL MARCO DEL  
REGLAMENTO (UE) 2020/975, POR EL QUE SE  
AUTORIZAN ACUERDOS Y DECISIONES  
RELATIVOS A ESTAS MEDIDAS**

**2 de marzo de 2021**

## Índice

I. ANTECEDENTES.....	4
II. CONTENIDO .....	8
III. VALORACIÓN.....	10
III.1 Observaciones generales.....	10
III.2 Observaciones particulares .....	13
III.2.1 Sobre la justificación de las medidas adoptadas.....	13
III.2.2 Sobre la supervisión de las medidas que se adopten .....	17
III.2.3 Evaluación periódica permanente.....	19
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	19

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LA PROPUESTA DE LA ASOCIACIÓN DE COOPERATIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA DE MEDIDAS DE ESTABILIZACIÓN EN EL SECTOR VITIVINÍCOLA, EN EL MARCO DEL REGLAMENTO (UE) 2020/975, POR EL QUE SE AUTORIZAN ACUERDOS Y DECISIONES RELATIVOS A ESTAS MEDIDAS**

**CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

**Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

**Secretario del Consejo**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 2 de marzo de 2021

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) en relación con la propuesta de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 29 de octubre de 2020, se ha realizado un requerimiento de información al Ministerio en fecha 12 de noviembre, que a su vez fue respondido a través de diferentes envíos, de fechas 26 y 30 de noviembre, 9 de diciembre y, finalmente, de 22 de enero de 2021. En ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2a) 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 de vino del mundo<sup>1</sup>. Entre los años 2014 y 2018, la producción anual media fue de 162 millones de hectolitros. Representa cerca del 45% de las superficies vitivinícolas<sup>2</sup> del planeta, más del 60% de la producción, el 50% del consumo mundial y más del 65% de las exportaciones. Cerca del 15% de la producción se exporta a terceros países y en torno al 30% se comercializa dentro del mercado de la UE<sup>3</sup>. Cuenta con aproximadamente 2,5 millones de vitivinicultores y algo más de 3 millones de hectáreas (ha) de viñedos, de los cuales unas 950.000 corresponden a España<sup>4</sup> y algo más de 453.000 a Castilla-La Mancha<sup>5</sup>.

En **España**<sup>6</sup>, el viñedo se encuentra presente en todas las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>, si bien Castilla-La Mancha es la que cuenta con la mayor superficie vitícola, seguida de lejos por Castilla León, Extremadura y Comunidad Valenciana<sup>8</sup>. Como consecuencia de las medidas implementadas por la Política Agrícola Común (PAC) de la UE, tanto el potencial de producción vitícola, como la superficie plantada de uva de vinificación en España se han visto reducidos desde la campaña 2000/01, siendo en ambos casos la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la que ha tenido una reducción más significativa. Por lo que se refiere al número total de explotaciones de viñedo, en el año 2019 ascendía en España a algo más de 561.000<sup>9</sup>. Por lo que se refiere, por último, a las

---

<sup>1</sup> [Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector](#). Working document, European Commission. SWD(2020) 232 final. Octubre 2020.

<sup>2</sup> El sector vitícola es el que agrupa a los cultivadores de vides. El vinícola agrupa a los productores de vino. El vitivinícola reúne a ambos sectores (vitícola y vinícola).

<sup>3</sup> Sus principales competidores son Estados Unidos, Argentina, Chile, Australia y Sudáfrica.

<sup>4</sup> España, Francia e Italia representan el 76% de las superficies de vid en la UE.

<sup>5</sup> Dossier sobre medidas de autorregulación de las bodegas cooperativas de Castilla-La Mancha, aportadas por el MAPA.

<sup>6</sup> [Informe sobre potencial de producción vitícola en España](#). MAPA, 2019.

<sup>7</sup> El 51% de las variedades de uvas plantadas en España son variedades tintas, destacando la variedad Tempranillo (41% del total de variedades y el 21% de la superficie total del viñedo). Por su parte, las variedades blancas suponen el 47% del total, siendo la variedad Airén la más significativa. Representa el 47% del total de variedades blancas y el 22% de la superficie del viñedo.

<sup>8</sup> La superficie vitícola de Castilla-La Mancha supone un 48% del total nacional, frente al 8,6%, 8,3% y 6,2%, de Castilla León, Extremadura y Comunidad Valenciana, respectivamente.

<sup>9</sup> Existe una dualidad muy marcada en el tamaño de las explotaciones. El 68% de las explotaciones (6% de la superficie del viñedo) tienen menos de una ha de dimensión. El 4%

exportaciones, las realizadas por Castilla-La Mancha suponen casi el 52% del total de las exportaciones nacionales.

Tradicionalmente, la política vitivinícola de la UE ha tenido como principal objetivo el equilibrio entre la oferta y la demanda. Junto a ello, se han adoptado medidas de gestión del mercado del vino y restricciones de plantación, reducción de la producción y reestructuración y reconversión de los viñedos.

Actualmente la política vitivinícola se encuentra regulada, principalmente, en el [Reglamento 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios](#) (en adelante, Reglamento OCM). Los principales objetivos del mismo son: (i) aumentar su competitividad, (ii) garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, (iii) garantizar la calidad del vino de la UE, (iv) fomentar un enfoque responsable de las situaciones de crisis e, (v) impulsar el papel social y medioambiental del sector<sup>10</sup>. Estos objetivos se abordan mediante dos conjuntos de actuaciones: medidas reglamentarias y programas nacionales de apoyo, siendo estos últimos la principal herramienta de apoyo al sector<sup>11</sup>.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) somete al sector agrario a la normativa de competencia en la forma que determina su regulación sectorial y sin desvincularse de los objetivos de la PAC<sup>12</sup>. En este sentido, según se establece, principalmente, en los artículos 206 y siguientes del Reglamento OCM, sin sujetarlo a la condicionalidad de anomalías externas presentes en los mercados, ciertas normas de competencia pueden exceptuarse en determinadas situaciones y/o en algunos sectores.

---

de las explotaciones que representan un 58% de la superficie del viñedo tienen más de 10 ha.

<sup>10</sup> El Reglamento OCM prevé, entre otros, los siguientes instrumentos para regular el mercado del vino: (i) los programas nacionales de apoyo, (ii) un régimen de autorizaciones para plantaciones de vid (para el periodo 2016-2030), (iii) normas sobre vinos con denominaciones de origen protegidas (DOP) y e indicaciones geográficas protegidas (IGP), (iv) sistemas de certificación, seguimiento y control, (v) registros de viñedos, o (vi) reglas de comercialización para regular la oferta.

<sup>11</sup> Actualmente, los países productores de vino de la UE pueden ofrecer ayudas para las siguientes medidas: promoción en terceros países, información a los consumidores sobre consumo responsable y regímenes de calidad, reestructuración y reconversión de viñedos, cosecha en verde, mutualidades, seguros, inversiones e innovaciones y destilación de productos. En España se encuentra en vigor el [Programa de Apoyo al Sector Vitivinícola Español 2019/2023](#).

<sup>12</sup> Artículos 39 y 42 [TFUE](#). Reglamento OCM, citado; [Informe COM sobre la aplicación del derecho de la competencia al sector agrícola, de 26 de octubre de 2018](#).

Además, el Reglamento OCM prevé varias medidas de ajuste de la oferta de los productos agrarios a las necesidades del mercado en el **sector vitivinícola**. Se reconoce que los productores puedan regular dicha oferta<sup>13</sup> y que los Estados miembros puedan establecer normas de comercialización para regularla con el objetivo de mejorar y estabilizar el funcionamiento del mercado en un determinado momento<sup>14</sup>.

Por otro lado, en este caso sujetándolo a la existencia de desequilibrios graves en los mercados, el Reglamento OCM prevé en su art. 222 el posible no sometimiento al derecho de la competencia de aquellos acuerdos y decisiones de los productores agrarios, siempre y cuando no menoscaben el correcto funcionamiento del mercado interior, tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado y se trate de una de las siguientes categorías: (i) retirada del mercado o distribución gratuita de los productos, (ii) transformación y procesado, (iii) **almacenamiento por operadores privados**, (iv) medidas de promoción, (v) acuerdos sobre requisitos de calidad, (vi) medidas contra plagas y enfermedades de los animales y contra catástrofes, (vii) planificación temporal de la producción.

En estos casos, es la Comisión Europea la que especificará el ámbito de aplicación sustantivo y geográfico y la duración, que no podrá exceder de seis meses con una prórroga de otros seis.

La pandemia de COVID-19 ha afectado profundamente al sector vitivinícola de la Unión Europea. La caída en los índices de la demanda de vino y la reducción de las exportaciones a terceros países, han llevado a la Comisión Europea a calificar estos acontecimientos como graves desequilibrios en el mercado y a adoptar una serie de medidas que tratan de paliar las consecuencias derivadas de los mismos.

A este respecto, cabe mencionar el [Reglamento delegado \(UE\) 2020/592](#), de 30 de abril, de la Comisión, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal que autorizan excepciones a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para hacer frente a la perturbación del mercado causada por la pandemia de COVID-19 en el sector de las frutas y hortalizas y en el sector vitivinícola, así como medidas

---

<sup>13</sup> En los términos establecidos en los artículos 166 y 152 a 163, en relación con los artículos 209 y 210 Reglamento OCM.

<sup>14</sup> Artículo 167 Reglamento OCM y [Real Decreto 774/2014](#), de 12 de septiembre, por el que se desarrolla la aplicación del artículo 167 del Reglamento (UE) nº 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y se fijan los requisitos y el contenido de una norma de comercialización en el sector del vino.

conexas, desarrollado por el [Real Decreto 557/2020](#), de 9 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector del vino para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19. El mismo fija una norma de comercialización en el sector del vino y modifica tanto la regulación sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola como el programa de apoyo al sector del vino<sup>15</sup>.

Asimismo, se ha aprobado el [Reglamento de ejecución \(UE\) 2020/975](#), de 6 de julio, de la Comisión, por el que en virtud de lo establecido en el art. 222 del Reglamento OCM citado, se autorizan acuerdos y decisiones relativos a las medidas de estabilización del mercado en el sector vitivinícola.

A la vista de lo contenido en el citado Reglamento de ejecución, Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha, entidad representativa del cooperativismo agroalimentario de la citada Comunidad Autónoma, ha presentado al MAPA una **propuesta de autorregulación** consistente en el almacenamiento privado, durante un periodo de seis meses, de un porcentaje de mosto elaborado. Dicha propuesta es objeto de análisis en el presente informe.

Por su parte, el **MAPA ha dictado una resolución** por la que se toma conocimiento, se da publicidad y se delimitan ciertos aspectos de la propuesta de autorregulación citada, que también es objeto de análisis en el presente informe.

Por último, cabe destacar que la CNMC ha venido analizando el sector agroalimentario con especial profusión en los últimos años, desde una doble dimensión. Por un lado, desde la vertiente de la promoción de la competencia efectiva y la mejora de la regulación del sector, realizándose estudios e informes más generales<sup>16</sup> o informes más específicos sobre proyectos normativos<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Este Real Decreto regula, entre otras cuestiones, la destilación de vino en casos de crisis, la ayuda para el almacenamiento privado del vino en casos de crisis, la cosecha en verde o la limitación de los rendimientos.

<sup>16</sup> [Informe sobre competencia y sector agroalimentario](#) (2010); [Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario](#) (2011).

<sup>17</sup> [Informe sobre el Anteproyecto de Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria](#) (2013), [IPN/DP/0015/14](#) sobre el PRD por el que se aprueba el régimen de controles de la Agencia de información y control alimentarios, [INF/CNMC/003/15 sobre el Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria](#), [IPN/CNMC/010/16](#) sobre el PRD por el que se desarrolla la Ley 6/2015 de denominación de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito supraautonómico, o el [IPN/CNMC/15/20](#) sobre el APL de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

Por otro lado, desde la vertiente sancionadora de conductas anticompetitivas, existen diversos antecedentes en el sector del vino en los que se han impuesto sanciones, entre otros motivos, por fijación de precios<sup>18</sup>.

## II. CONTENIDO

La documentación remitida se refiere tanto a la propuesta de autorregulación de Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha como a la resolución de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios (DGPMA) en relación con aquella.

**II.1 Contenido de la propuesta de autorregulación de Cooperativas Agro-alimentarias Castilla-La Mancha para el almacenamiento privado,** con fundamento en el art. 222 del Reglamento (UE) OCM y en el Reglamento de ejecución (UE) 2020/975:

Por un lado, se ofrece información tanto de la entidad proponente como de la producción vitícola en la región:

- La entidad proponente está conformada por más de 450 cooperativas y Sociedades Agrarias de Transformación (SS.AA.TT.)<sup>19</sup>, más de 161.000 socios y 218 bodegas, aglutinando el 60% del valor de comercialización y en torno al 75-80% del volumen de producción de vinos y mostos de la región.
- La citada propuesta contiene también información acerca del potencial vitícola de Castilla-La Mancha (superficie, reestructuración y transformación varietal), la producción vitivinícola (vino y mosto) en la región (evolución, representación, porcentajes de vino y mosto, variedades empleadas), así como de las exportaciones.

---

<sup>18</sup> Entre otros, [Expediente 2779/07, Consejo regulador de denominación de origen vinos de Jerez y manzanilla de Sanlúcar](#), de 4 de junio de 2009. La CNC sancionó al Consejo regulador por haber acordado y aplicado acuerdos basados en cupos sobre ventas de cada bodega perteneciente a cada denominación. [Expediente S/0091/08, Vinos Finos de Jerez](#), de 28 de julio de 2010. La CNC sancionó a nueve empresas, junto a la asociación FEDEJEREZ y al Consejo regulador de la denominación de origen por haber constituido un cartel entre 2001 y 2008 con el objetivo de controlar la oferta y elevar el precio de los vinos de Jerez que eran objeto de exportación, confirmada por STS de 9 de febrero de 2015. [Expediente S/305/10, Uvas D.O. Valdepeñas](#), de 29 de noviembre de 2012. La CNC entendió que las Asociaciones de la DO Valdepeñas y la DO La Mancha actuaron con el objetivo de imponer en las campañas de los años 2009 y 2010 un precio determinado en la compra de la uva.

<sup>19</sup> Estas sociedades se dedican a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad.

Por otro lado, se ofrece información sobre la medida propuesta, indicando que la pandemia ha provocado una caída en la demanda de vino. Con el fin de paliar las consecuencias de la misma se propone: (i) elaborar mosto a partir del 25% de la entrada de uva de esta campaña fundamentalmente de la variedad blanca Airén (5 mill hl); (ii) retirar del mercado la mitad de dicho volumen (en forma de mosto o de vino sin IGP ni DOP y/o vino varietal), mediante almacenamiento privado en las instalaciones propias por un periodo de seis meses (del 1 de noviembre de 2020 al 30 de abril de 2021).

Adicionalmente, se resaltan estos puntos clave:

- Se trata de una propuesta de aplicación voluntaria, consistente en la diversificación productiva y la retirada temporal de un volumen de producto elaborado en la presente campaña 2020/21.
- La propuesta detalla el procedimiento de comunicación y control del cumplimiento de las medidas acordadas. Los participantes deberán presentar un certificado en el que se asumirán los compromisos necesarios para que la medida de autorregulación sea efectiva y atenerse a su cumplimiento. Cooperativas Agro-alimentarias realizará el control directo sobre al menos el 5% de las bodegas cooperativas asociadas participantes para la comprobación de los compromisos adquiridos.

**II.2 Contenido de la resolución de la DGPMA por el que se toma conocimiento y se da publicidad al acuerdo de estabilización del mercado en el sector vitivinícola, para las bodegas integradas en la organización Cooperativas Agro-alimentarias Castilla-La Mancha.** Contiene cuatro apartados:

- **Apartado primero:** por el que se toma conocimiento del acuerdo adoptado por Castilla-La Mancha.
- **Apartado segundo:** por el que se notifica el mismo a la Comisión Europea y a la CNMC, en este último caso a los efectos previstos en el artículo 2 del Reglamento de ejecución (UE) 2020/975. Dicho precepto señala: *“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los acuerdos y las decisiones a que se refiere el artículo 1<sup>20</sup> no menoscaben el buen funcionamiento del mercado interior y tengan como única finalidad estabilizar el sector vitivinícola”.*

---

<sup>20</sup> El artículo 1 mencionado indica : « Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 152, apartado 1 bis, el artículo 209, apartado 1, y el artículo 210, apartado 1, del Reglamento (UE) 1308/2013, se autoriza a los agricultores, las asociaciones de agricultores, las asociaciones de dichas

- **Apartado tercero:** por el que se establecen los criterios de comunicación por parte de Cooperativas Agro-alimentarias Castilla-La Mancha en relación con (i) empresas participantes, (ii) acuerdos adoptados en relación con el volumen estimado de producción y el periodo de aplicación previsto, con el volumen de vino y/o mosto efectivamente almacenados y con el volumen efectivo de producción de uvas de vinificación y vino, y (iii) los plazos para adoptar y comunicar tales acuerdos.
- **Apartado cuarto:** por el que se ordena la publicación y se indican los recursos que caben contra esta resolución en virtud de lo previsto en el artículo 45.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### III. VALORACIÓN

#### III.1 Observaciones generales

Esta Comisión viene defendiendo la aplicación de la normativa de competencia al sector agroalimentario por los positivos efectos económicos que supone tanto para los productores como para los consumidores, en relación con los precios, la variedad, la calidad o la innovación en el mercado, y la interpretación restrictiva de las excepciones establecidas por el derecho de la UE.

Un acuerdo de almacenamiento conjunto que retira de forma temporal del mercado un determinado producto supone una restricción de la oferta. Aun cuando puede tener como objetivo mantener los precios en una campaña que presente un excedente de producción o una caída de la demanda, el acuerdo de almacenamiento conjunto produce una distorsión en el mercado ya que ese exceso de oferta llevaría naturalmente a una caída de precios que, gracias al almacenamiento acordado, se mantienen artificialmente.

Este tipo de acuerdos deben entenderse, en principio, contrarios al derecho de la competencia, salvo que den lugar a eficiencias que compensen los efectos

---

*asociaciones, las organizaciones de productores reconocidas, las asociaciones de organizaciones de productores reconocidas y las organizaciones interprofesionales reconocidas a **celebrar acuerdos relativos a la producción de uvas de vinificación y vino**, y a adoptar decisiones conjuntas relativas a la producción de uvas de vinificación y vino en relación con la transformación y la elaboración, **el almacenamiento**, la promoción conjunta, los requisitos de calidad y la planificación temporal de la producción durante un período de seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento ».*

negativos y reserven a los consumidores una parte equitativa de las mismas<sup>21</sup>. También pueden ampararse ante la presencia de fallos de mercado o razones de imperioso interés general que justifiquen los acuerdos, debiendo este análisis ser realizado por el legislador.

En este sentido, el legislador europeo ha determinado que los acuerdos entre agricultores, asociaciones de agricultores, asociaciones de dichas asociaciones, organizaciones de productores reconocidas, asociaciones de organizaciones de productores reconocidas y organizaciones interprofesionales reconocidas, relativos a la producción de uvas de vinificación y vino, y las decisiones conjuntas relativas a la producción de uvas de vinificación y vino en relación con la transformación y la elaboración, el almacenamiento, la promoción conjunta, los requisitos de calidad y la planificación temporal de la producción resultan autorizados durante un período de seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/975.

De este modo, se otorga a los anteriores acuerdos y decisiones conjuntas una exención de la aplicación del art. 101 TFUE, siempre y cuando no menoscaben el buen funcionamiento del mercado interior y tengan como única finalidad estabilizar el sector. Estas condiciones específicas excluyen los acuerdos y decisiones que, directa o indirectamente, ocasionen una segmentación de los mercados, una discriminación por razón de la nacionalidad o una fijación de los precios. Además, se incluye la obligación de que los compromisos adquiridos puedan tener una vigencia de 6 meses<sup>22</sup>.

Asimismo, establece la normativa europea que, para que los Estados miembros estén en condiciones de valorar los extremos anteriores, los productores agrarios han de facilitar a las autoridades competentes, incluidas las responsables de competencia, información sobre los acuerdos y decisiones adoptadas<sup>23</sup>.

Sin embargo, no se contempla la necesidad de autorización expresa de la Comisión Europea ni de las autoridades nacionales (sectoriales o de

---

<sup>21</sup> La posible exención de un acuerdo de estas características en un caso concreto debe cumplir las condiciones previstas para ello en el artículo 101.3 del TFUE o en el artículo 1.3 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.

<sup>22</sup> A este respecto, de acuerdo con la resolución de la DGPMA (apartado tercero), no será admitido ningún compromiso comunicado con fecha posterior a 7 de enero de 2021. En el caso de la propuesta analizada de Cooperativas de Castilla La Mancha, al comenzar su aplicación el 1 de noviembre de 2020, conforme a la resolución de la DGPMA finaliza su vigencia el 30 de abril de 2021.

<sup>23</sup> Considerando 19 del Reglamento (UE) 2020/975.

competencia), ya que la autorización, sujeta a la condicionalidad comentada, se concede expresamente en el propio Reglamento UE.

Por tanto, la normativa de la UE otorga un margen de discrecionalidad a los productores agrarios para adoptar las medidas previstas en caso de desequilibrios graves en el mercado, pero al mismo tiempo impone sobre los Estados Miembros el deber de adoptar *“las medidas necesarias para garantizar que los acuerdos y las decisiones a los que se confiere la exención no menoscaben el buen funcionamiento del mercado interior y tengan como única finalidad estabilizar el sector vitivinícola”*.

Como se desarrollará con mayor grado de detalle en las observaciones particulares, no todas las medidas a cuya adopción habilita el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/975 tienen el mismo impacto sobre la competencia y sobre el buen funcionamiento del mercado interior.

De conformidad con la habilitación prevista en el artículo 2 del citado Reglamento de Ejecución, si el Gobierno identificase que los acuerdos o decisiones conjuntas menoscaban el buen funcionamiento del mercado interior, puede adoptar las medidas necesarias para evitarlo. En particular, unas medidas que incidan negativamente sobre la competencia y resulten desproporcionadas para alcanzar los objetivos de estabilización de los mercados pueden menoscabar el buen funcionamiento del mercado interior.

Por ello, **se recomienda al MAPA elaborar un protocolo o metodología** que oriente a los productores acerca del procedimiento y contenido de la documentación que deben elaborar para adoptar una medida de este tipo, incluyendo su justificación, análisis de alternativas, puesta en marcha, evolución y control sobre la base de los elementos que se recogen en las observaciones particulares<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Así se ha hecho en otras ocasiones. En este sentido, el Real Decreto 557/2020 citado que se dicta con el objeto, entre otras cuestiones, de aplicar en el sector del vino el Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión de 30 de abril del 2020, por el que se establecen medidas excepcionales de carácter temporal que autorizan excepciones a determinadas disposiciones de Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo para hacer frente a la perturbación del mercado causada por la pandemia COVID-19 en el sector de las frutas y hortalizas y en el sector vitivinícola, así como medidas conexas.

## III.2 Observaciones particulares

### *III.2.1 Sobre la justificación de las medidas adoptadas*

El Reglamento de Ejecución (UE) 2020/975 contempla, entre las medidas que permite adoptar a los agricultores y sus asociaciones, los acuerdos y las decisiones conjuntas sobre la producción, la transformación y elaboración, el almacenamiento, la promoción conjunta, los requisitos de calidad y la planificación temporal de la producción de uvas de vinificación y vino.

El abanico de posibilidades contempladas incluye medidas con diferentes niveles de incidencia sobre la competencia en los mercados. Desde la óptica de su incidencia negativa sobre la competencia y el mercado interior, resultan más preocupantes aquellas medidas que reduzcan en mayor medida la cantidad y la variedad de uva, vino y otros productos derivados (como el mosto) puestos en el mercado, que generen un alineamiento artificial de los precios u otras condiciones comerciales o que generen efectos exclusionarios sobre uno o varios operadores. No resulta posible anticipar cuál será esta incidencia a la vista únicamente de la forma que adopten las medidas acordadas o decididas conjuntamente por los agricultores y sus asociaciones, sino que la misma depende de su conjunción con factores como la posición en el mercado de los operadores que participen en el acuerdo o decisión colectiva, la posición de sus competidores, clientes y proveedores, la sustituibilidad entre los productos contemplados en el acuerdo o decisión colectiva y con respecto a productos no contemplados o la evolución de la demanda.

Por lo anterior, el análisis de la proporcionalidad de las medidas debe responder a cuestiones como las siguientes:

- Cuáles son los mercados relevantes afectados por los productos cubiertos por los acuerdos o decisiones conjuntas.
- Cuál es la posición en cada uno de tales mercados de los operadores que participan en el acuerdo o decisión conjunta.
- Cuál es la posición de los clientes y proveedores respecto a los operadores que participan en el acuerdo o decisión conjunta, y cómo se verán previsiblemente afectados por el acuerdo, en función de, entre otros, las alternativas disponibles y la evolución prevista de la demanda.

- Si existen otras medidas dentro de las amparadas por el Reglamento que permitan alcanzar los objetivos de estabilización con un menor impacto sobre la competencia.

En las proyecciones que se realicen, deben tenerse en cuenta también el previsible efecto de las otras medidas de intervención articuladas (por ejemplo, las ayudas al almacenamiento mencionadas) así como de las adoptadas previsiblemente por el resto de productores no integrados en el acuerdo<sup>25</sup>.

En el presente caso, la propuesta de Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha argumenta la **necesidad de adecuar la oferta y la demanda en las circunstancias actuales del mercado**, caracterizado por un profundo desequilibrio como consecuencia de la caída de la demanda interior<sup>26</sup> y de las exportaciones<sup>27</sup> por razón de la pandemia de COVID-19.

El cálculo con el que Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha busca corregir los desequilibrios de la situación actual del mercado está basado en los siguientes parámetros y medidas específicas:

- Disponer de vino suficiente para abastecer a los mercados a los que habitualmente abastece Castilla-La Mancha. Se calcula que dicha cantidad rondaría los 19,5 mill hl, que constituye la media de la producción de vino en el período 2015-2019.
- Elaborar en forma de mosto el resto de entrada de uva de esta campaña fundamentalmente de la variedad blanca Airén. A partir de las previsiones de la cosecha (25,5 mill hl de vino y mosto) serían necesarios 6 mill hl de

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, la normativa de referencia contempla otras previsiones de intervención en los mercados ligadas al almacenamiento privado o la retirada de productos, incentivándose a través de ayudas públicas. Si bien estas ayudas al almacenamiento privado se aplican solo a los vinos con DOP o IGP, lo que no coincide con el producto objeto de la medida de autorregulación analizada.

<sup>26</sup> Fuerte caída de la demanda en el sector de la restauración y de la hostelería como consecuencia del cierre del canal HORECA (hoteles, restaurantes, bares...) durante casi 3 meses y de las restricciones y limitaciones de aforo posteriores junto con la reducción del número de turistas internacionales. El incremento del consumo doméstico y de las ventas por internet de determinados productos vitivinícolas no ha compensado la caída de la demanda, según Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha.

<sup>27</sup> A la pandemia de COVID-19 se añaden otras incertidumbres en el mercado vitivinícola como (i) los aranceles estadounidenses del 25% a los vinos españoles envasados en volúmenes inferiores a 2 litros y de graduación no superior al 14% de alcohol (fruto del litigio Boeing-Airbus), (ii) la resolución del Brexit o (iii) la nueva [Ley del Vino en Rusia](#) (Ley Nº 468-FZ sobre la Vitivinicultura en la Federación de Rusia) que entró en vigor el 26 de junio de 2020 prohibiendo el uso del término "vino" en aquellos productos rusos cuya elaboración se haya realizado total o parcialmente con vino a granel o mosto de importación.

mosto o el 25% de la entrada de uva. Para las bodegas propias, la elaboración alcanzaría los 5 mill hl, al aglutinar sus bodegas el 80% de la entrada de uva.

- Retirar del mercado la mitad del volumen de mosto elaborado (bien sea en forma de mosto o de vino sin IGP ni DOP y/o vino varietal de cualquier categoría) por un periodo de seis meses. Ello supone 2,5 mill hl que serían almacenadas de forma privada en instalaciones propias.
- La medida tiene carácter voluntario para los operadores asociados a Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha.
- Existirá un control de la aplicación de la medida por un Comité de Seguimiento, que realizará un control directo sobre, al menos, el 5% de las entidades adheridas.

A la luz de la información disponible y las consideraciones que se exponen a continuación, cabe prever que la medida no tendrá un impacto significativo sobre la competencia por las siguientes razones:

- En primer lugar, **la estimación de producción que planteaba la medida se ha visto ampliamente superada en la práctica**. En este sentido, los 19,5 mill hl de vino previstos para la campaña 2020/21 han sido ampliamente superados, alcanzando los 23,9 mill hl de vino y los 4,5 mill hl de mosto al 30 de noviembre de 2020<sup>28</sup>. Por lo tanto, la producción total de vino y mosto a esta fecha se sitúa ya en 28,4 mill hl, por encima de las previsiones de la cosecha realizada por Cooperativas Agro-alimentarias Castilla-La Mancha (25,5 mill hl de vino y mosto) y por encima de las cosechas de años anteriores<sup>29</sup>.

De acuerdo con los datos de INFOVI, las salidas interiores han experimentado, desde el comienzo de la pandemia, una relevante caída en el caso de las bodegas castellano manchegas, si bien se observa una cierta recuperación a partir del mes de julio de 2020<sup>30</sup>. Se observan

---

<sup>28</sup> Fuente: datos de INFOVI publicados en la [web del MAPA](#).

<sup>29</sup> Los 28,4 mill hl de vino y mosto suponen la tercera mayor producción de los últimos años, solamente superadas por las campañas 2013/14 y 2018/19, donde se alcanzaron en torno a 33 y 29 mill hl respectivamente, al darse unas circunstancias climatológicas excepcionales en el período de vendimia. De los 28,4 mill de vino y mosto hl la producción de vino asciende a 23,9 mill hl, lo que supone un incremento del 40% respecto a la campaña anterior (16,9 mill hl) y del 22% respecto a la media del período 2015-2019 (19,4 mill hl).

<sup>30</sup> Cabe señalar que durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2020 se aplicaron medidas de destilación de crisis al amparo del [Real Decreto 557/2020](#).

reducciones de precios en el mercado nacional que se han agudizado a partir de octubre de 2020, con caídas significativas al final de 2020 y en las primeras semanas de enero de 2021<sup>31</sup>.

Las exportaciones, que representan casi el 59% de las salidas totales de vino en Castilla-La Mancha en los últimos 5 años<sup>32</sup>, han tenido una evolución menos negativa en los meses más duros de la pandemia. El volumen de las exportaciones a la Unión Europea, que constituyen la mayor parte (alrededor del 80%) de las salidas exteriores del vino de Castilla-La Mancha, ha experimentado caídas mucho más reducidas que las exportaciones de vino a terceros países. El **precio medio de las exportaciones se ha incrementado** en el año 2020, lo que compensa parcialmente la caída de volúmenes y se traduce en menores reducciones en términos monetarios o de valor<sup>33</sup>.

Fruto de la evolución descrita de producción y consumo, son reseñables las elevadas existencias acumuladas a 30 de noviembre de 2020, que ascienden a 32 mill hl (25,8 mill hl de vino y 6,2 mill hl de mosto), habiéndose incrementado las existencias finales de mosto en más de 4 mill hl desde el inicio de la campaña<sup>34</sup>.

- En segundo lugar, de acuerdo con la información recibida por el MAPA (enero de 2021), **únicamente 49 bodegas cooperativas se habrían comprometido con la medida<sup>35</sup>, con un volumen de mosto producido**

---

<sup>31</sup> Descensos que llegan a superar el 20% tanto respecto de la misma semana de la campaña anterior como del precio medio de la misma semana de las cinco últimas campañas. Precios de venta al por mayor, salida de bodega a granel sin IVA (véase <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/informe-semanal-coyuntura/2020.aspx>)

<sup>32</sup> De acuerdo con la información facilitada por Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha. Los 11,28 millones de hl de vino que de media exporta Castilla-La Mancha suponen casi el 59% de las salidas en las últimas cinco campañas (que ascienden a una media 19,4 millones de hl de ventas de vino por campaña vitivinícola).

<sup>33</sup> El precio medio por litro del año 2020 (dato provisional) se ha incrementado hasta alcanzar los 0,59 euros (frente a los 0,55 euros del año 2019), de acuerdo con la información facilitada por Cooperativas Agro-alimentarias de Castilla-La Mancha. Las cantidades exportadas han caído, pero, al subir los precios de las exportaciones, el valor (las rentas) recibidas de las exportaciones ha bajado en menor medida.

<sup>34</sup> En este importe se engloban todas las existencias acumuladas, incluidas tanto las relativas al acuerdo de almacenamiento conjunto como las mantenidas de manera individual por las bodegas.

<sup>35</sup> Hasta el 7 de enero de 2021, un total de 25 cooperativas de primer grado y 3 de segundo grado (que aglutinan a su vez a 24 bodegas) han manifestado su adhesión al acuerdo de estabilización, lo que da un total de 49.

**de unos 3 mill hl.** El acuerdo supondría que, de esta cifra, inmovilizarían en sus instalaciones en torno a 0,9 mill hl en forma de mosto y/o vino hasta el 30 de abril de 2021, cifra que supone únicamente el 36% del total previsto (2,5 mill hl).

### *III.2.2 Sobre la supervisión de las medidas que se adopten*

Un elemento consustancial a las medidas acordadas o decididas conjuntamente para la estabilización de los mercados es el control y la supervisión de las mismas. En ocasiones, una medida puede no entrañar directamente una restricción sobre la competencia, pero sí hacerlo indirectamente a través de los mecanismos previstos para su control. Este es el caso, en particular, de los mecanismos de supervisión que impliquen el acceso a información comercialmente sensible relativa a datos de producción, comercialización o similares de los operadores que participan en el acuerdo o decisión colectiva.

En la medida en que las medidas de supervisión y control no sean necesarias para lograr el objetivo principal de estabilización de los mercados, deben evitarse, puesto que producen un efecto restrictivo sobre la competencia, que, además, puede durar más allá del marco temporal en el que se apliquen las medidas.

Es recomendable que, si se hace preciso un análisis de información individualizada de las empresas que participan en los acuerdos o decisiones colectivas para asegurar la eficacia de los mismos, dicho análisis se lleve a cabo por entidades y personas ajenas a los operadores del sector, con las debidas cautelas para mantener la confidencialidad de la información.

En este caso concreto, la propuesta de autorregulación remitida por la Asociación de cooperativas de Castilla la Mancha contempla que los interesados en participar en esta medida deberán presentar un certificado (denominado “documento de compromiso”) en el que se asumirán los compromisos necesarios para que la medida de autorregulación sea efectiva y atenerse a su cumplimiento<sup>36</sup>.

Adicionalmente, la propuesta prevé la creación de un comité de seguimiento y la realización de un control directo sobre, al menos, el 5% de las bodegas cooperativas asociadas participantes para la comprobación de los compromisos adquiridos.

---

<sup>36</sup> Recogida en el punto 5 mencionado y en los anexos I y II de la propuesta de autorregulación.

En relación a la información concreta requerida en los certificados (volumen de mosto elaborado, volumen de mosto o vino elaborado y objeto de inmovilización, depósitos donde está ubicado el mosto o vino almacenado), esta no parece exceder la que resulta precisa para la implementación del acuerdo de producción y almacenamiento alcanzado. Tampoco existen indicios de que la realización de controles directos vaya a suponer el acceso a información distinta de la anterior, puesto que, de acuerdo con el documento de compromiso, los participantes se comprometen a “Someterse voluntariamente a las comprobaciones que realice Cooperativas Agro- alimentarias para la verificación de los compromisos adquiridos”.

Sin embargo, no se ha previsto ningún mecanismo para que el acceso a la anterior información, que tiene un carácter comercialmente sensible, quede vedado a empresas competidoras.

- En primer lugar, el Comité de Seguimiento creado para la supervisión y control del acuerdo estará formado por el presidente de la organización, portavoz y viceportavoz de la Comisión Sectorial Vitivinícola, director general y técnico sectorial vitivinícola. En la medida en que alguno de los anteriores cargos puede trabajar, prestar servicios o tener un interés comercial en alguna bodega, se estaría produciendo una difusión de información comercialmente sensible que podría tener efectos anticompetitivos.
- En segundo lugar, no se establecen medidas para garantizar la confidencialidad y prevenir el uso indebido de la información, lo cual incidiría en el problema señalado.

Debe señalarse que existen mecanismos para evitar los problemas identificados. En particular, parece posible articular un sistema mediante el que el acceso a información desagregada se reserve a un tercero verdaderamente independiente de las entidades participantes en el mercado, de modo que las capacidades de supervisión y control de la Comisión de Seguimiento se realicen sobre la base de los reportes agregados de dicho tercero y minimizando el acceso a información comercialmente sensible.

Por lo anterior, se recomienda al MAPA que adopte las medidas oportunas para garantizar que el mecanismo de control no menoscabe el correcto funcionamiento del mercado interior, evitando la posible difusión de información comercialmente sensible.

### *III.2.3 Evaluación periódica permanente*

Resulta esencial que la medida en cuestión contenga un compromiso expreso de perseguir la estabilización del mercado, así como ofrecer la justificación documental pertinente, no introduciendo distorsiones significativas sobre el mercado interior, en la medida en que se garantice de forma efectiva el suministro del producto afectado en cantidades suficientes.

Del mismo modo, en línea con las exigencias de la normativa de la UE, debe acreditarse suficientemente que la medida en cuestión no produce una segmentación de los mercados, una discriminación por razón de la nacionalidad o una fijación de precios.

En este sentido, debe recordarse que la exención legal está sujeta a la condicionalidad mencionada. La no sujeción a los aspectos recogidos en el párrafo anterior en cualquier momento del proceso de adopción o ejecución supondría la falta de habilitación legal de la medida.

Por ello, resulta esencial llevar a cabo una evaluación permanente de la propuesta de autorregulación: por un lado, porque de esta manera se pueden detectar, en su caso, las desviaciones existentes respecto a las proyecciones efectuadas, contemplándose la posibilidad de concluir anticipadamente el almacenamiento, si las circunstancias de mercado lo justificaran; por otro, porque se pueden detectar posibles comportamientos irregulares de los operadores de los que pudieran derivarse, en su caso, actuaciones sancionadoras desde la óptica del derecho de la competencia.

Se recomienda al MAPA adoptar las medidas de información oportunas para instrumentar dicha evaluación permanente.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El Reglamento (UE) 1308/2013 OCM por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y el Reglamento de ejecución (UE) 2020/975 por el que se autorizan acuerdos y decisiones relativos a las medidas de estabilización del mercado en el sector vitivinícola contemplan la no sujeción al derecho de la competencia de aquellos acuerdos y decisiones de los productores agrarios, adoptados durante periodos de desequilibrios graves en los mercados, siempre que no menoscaben el correcto funcionamiento del mercado interior y tengan como única finalidad estabilizar el sector afectado. Entre las medidas permitidas figuran los acuerdos de almacenamiento.

A la vista de lo contenido en la normativa de la UE, Cooperativas Agroalimentarias Castilla-La Mancha ha presentado una propuesta de autorregulación consistente en la producción de mosto así como en el almacenamiento privado, durante un periodo de seis meses, de un porcentaje del mosto elaborado. Por su parte, el MAPA ha dictado una resolución por la que se toma conocimiento, se da publicidad y se regulan ciertos aspectos de la propuesta de autorregulación citada.

Dado que la normativa de la UE otorga un margen de discrecionalidad a los productores agrarios para adoptar cualesquiera de entre las medidas previstas, pero al mismo tiempo **impone a los Estados Miembros adoptar las medidas necesarias para evitar que las medidas menoscaben el buen funcionamiento del mercado interior, se recomienda al MAPA elaborar un protocolo o metodología** que oriente a los productores acerca del procedimiento y contenido de la documentación que deben elaborar para adoptar una medida de este tipo, incluyendo su justificación, análisis de alternativas, puesta en marcha, evolución y control.

En particular, existen tres cuestiones que son relevantes desde la óptica de la competencia y el buen funcionamiento del mercado interior:

En primer lugar, la **justificación de las medidas** debe analizar cuáles son los mercados relevantes afectados por los productos cubiertos por los acuerdos o decisiones conjuntas, cuál es la posición en cada uno de tales mercados de los operadores que participan en el acuerdo o decisión conjunta, cuál es la posición de los clientes y proveedores respecto a los operadores que participan en el acuerdo o decisión conjunta, y cómo se verán previsiblemente afectados por el acuerdo, en función de, entre otros, las alternativas disponibles y la evolución prevista de la demanda y si existen otras medidas dentro de las amparadas por el Reglamento que permitan alcanzar los objetivos de estabilización con un menor impacto sobre la competencia.

En segundo lugar, los **mecanismos de control y supervisión** de las medidas acordadas deben abstenerse de introducir distorsiones innecesarias sobre la competencia para la consecución de los objetivos de estabilización y, en particular, la difusión de información comercialmente sensible.

En tercer lugar, deben preverse **mecanismos de evaluación** permanente de la eficacia de las medidas.

En cuanto al acuerdo concreto de almacenamiento objeto del presente informe, no se aprecia que vaya a tener un impacto significativo sobre la competencia, a la luz de las cifras analizadas en este informe de producción, existencias y

consumo y el número y volumen de producción de los operadores adheridos al acuerdo. Sin embargo, **se recomienda al MAPA**, en el sentido expresado en las observaciones particulares de este informe:

- Adoptar las medidas oportunas para garantizar que el mecanismo de control no menoscabe el correcto funcionamiento del mercado interior, evitando la posible difusión de información comercialmente sensible.
- Adoptar las medidas de información oportunas para instrumentar la evaluación permanente de la eficacia del acuerdo.

