



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES Y SUS ASOCIACIONES DE DETERMINADOS SECTORES GANADEROS Y SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES PARA LA NEGOCIACIÓN CONTRACTUAL POR PARTE DE ESTAS ORGANIZACIONES Y SUS ASOCIACIONES, Y POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 95/2019, DE 1 DE MARZO, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DE CONTRATACIÓN EN EL SECTOR LÁCTEO Y SE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES Y DE LAS ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES EN EL SECTOR, Y POR EL QUE SE MODIFICAN VARIOS REALES DECRETOS DE APLICACIÓN AL SECTOR LÁCTEO Y EL REAL DECRETO 319/2015, DE 24 DE ABRIL, SOBRE DECLARACIONES OBLIGATORIAS A EFECTUAR POR LOS PRIMEROS COMPRADORES Y PRODUCTORES DE LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS DE VACA, OVEJA Y CABRA

PLENO

Expediente nº: IPN/CNMC/014/21

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. Xavier 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 Barcelona, a 30 de junio de 2021

Vista la solicitud de informe formulada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones de determinados sectores ganaderos y se establecen las condiciones para la

IPN/CNMC/014/21 Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores en sectores ganaderos y se establecen condiciones de negociación contractual y por el que se modifican reales decretos de aplicación al sector lácteo

negociación contractual por parte de estas organizaciones y sus asociaciones, y por el que se modifica el Real Decreto 95/2019, de 1 de marzo, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo y se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y de las organizaciones interprofesionales en el sector, y por el que se modifican varios Reales Decretos de aplicación al sector lácteo y el Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra (PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 30 de abril de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el siguiente informe.

Índice

1.	ANTECEDENTES.....	3
2.	CONTENIDO	5
3.	VALORACIÓN	8
3.1.	Observaciones generales.....	8
3.2.	Observaciones particulares.....	9
3.2.1.	Exenciones a la aplicación de la normativa de competencia (art. 11 a 15).....	9
3.2.2.	Ámbito de aplicación (art. 1 y anexos)	11
3.2.3.	Requisitos de las OP/AOP (arts. 3 a 5).....	11
3.2.4.	Seguimiento y evaluación ex post.....	13
3.2.5.	Condiciones de contratación en el sector lácteo (Disp. Final 1ª) ...	13
3.2.6.	Declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos (Disp. Final 2ª)	14
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15

1. ANTECEDENTES

La **Política Agraria Común** (en adelante PAC) de la UE reconoce la importante labor que pueden desempeñar las organizaciones de productores en la concentración de la oferta y en la mejora de la comercialización y planificación de la producción, así como en la adaptación de la producción a la demanda, la optimización de los costes de producción y la estabilización de los precios al productor.

En este sentido, las recomendaciones realizadas por la Comisión a nuestro país en diciembre de 2020¹ en la elaboración del mencionado Plan Estratégico incluyen el desarrollo legislativo para el reconocimiento de organizaciones de productores en aquellos sectores que aún no cuentan con normativa a este respecto.

El [Reglamento \(UE\) 1308/2013](#), por el que se crea la organización común de mercados (en adelante, Reglamento OCM), define y establece las condiciones de reconocimiento de las organizaciones de productores (en adelante, OP) y sus asociaciones (en adelante, AOP) constituidas por productores de un sector específico, así como las actividades a realizar por ellos, incluida la negociación contractual y los acuerdos y prácticas concertadas.

Los sectores productores de la **carne de vacuno, ovino y caprino** han solicitado formalmente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante MAPA) el desarrollo de una normativa de reconocimiento específica para ellos. El resto de sectores ganaderos podrían sumarse a esta posibilidad de reconocimiento, a través de la inclusión de sus propios anexos concretos más adelante.

Hasta el momento, se ha desarrollado normativa específica para el reconocimiento de OP de los sectores lácteo y cunícola, en el primer caso porque cuenta desde el 2012 con unas disposiciones específicas en la normativa de la Unión Europea que derivan del conocido como “Paquete Lácteo” y en el caso del sector cunícola desde el año 2016 ante la necesidad e interés manifestado por el sector, según señala la propia MAIN.

En desarrollo de lo previsto en el Reglamento OCM, según se indica en la MAIN, con el objetivo último de buscar un mayor equilibrio en la cadena alimentaria, el PRD tiene por objeto: por un lado, el reconocimiento de las OP/AOP en determinados sectores ganaderos (carne de vacuno y carne de ovino y caprino) y, por otro, mejorar la viabilidad y eficiencia de las OP en el sector vacuno de

¹ En el marco de la [“Estrategia de la Granja a la mesa”](#) de la propia CE.

leche, ajustando los requisitos para su reconocimiento. Además, regula algunos aspectos técnicos referidos al resto del sector lácteo.

El PRD objeto de informe es una nueva versión de un PRD que ya ha sido informado por esta CNMC en el [IPN/CNMC/016/19](#)², si bien esta versión cuenta con modificaciones y añadidos respecto a la anterior.

Por lo que se refiere a las OP y AOP de los sectores de carne de vacuno, ovino y caprino, el PRD se ocupa de: (i) los requisitos mínimos para su reconocimiento en los sectores citados, previéndose la posibilidad de ampliarlo a otros sectores ganaderos; (ii) la externalización de determinadas actividades; (iii) los acuerdos y prácticas concertadas a realizar por ellos; (iv) las condiciones para que puedan llevar a cabo la negociación contractual; y (v) el control previéndose la creación de un registro nacional.

Por lo que se refiere al sector lácteo³, se regulan cuestiones relativas a: (i) la obligatoriedad de suscripción de los contratos, (ii) los requisitos mínimos de la oferta del contrato; (iii) los requisitos, formalización, subrogación y rescisión del contrato; (iv) las negociaciones contractuales que llevan a cabo las OP/AOP; (v) las adendas a los contratos y (vi) los requisitos mínimos exigidos para obtener el reconocimiento como OP en el sector de la leche y los productos lácteos.

Como ha tenido ocasión de analizar esta CNMC en numerosas ocasiones⁴, el sector de productores agrarios-ganaderos se caracteriza, generalmente, por su debilidad, en términos de fragmentación y limitada capacidad de negociación, respecto a otros integrantes de la cadena alimentaria.

Desde la perspectiva de la normativa de competencia, debe tenerse en cuenta que estas organizaciones y asociaciones son estructuras de cooperación entre productores, es decir, entre operadores económicos, por lo que las decisiones, prácticas concertadas y acuerdos que adopten pueden tener un objeto o un efecto anticompetitivo, y están sujetas a la normativa de competencia. Sin

² Informe relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores agrarios.

³ Se modifican los [Reales Decretos 95/2019](#) y [319/2015](#), de aplicación al sector lácteo.

⁴ Entre los informes más recientes referidos a iniciativas normativas con la finalidad de mejorar la posición de los productores agrarios, pueden verse; [IPN/CNMC/016/19](#) Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en determinados sectores agrarios, [IPN/CNMC/007/18](#) Proyecto de Real Decreto que establece las condiciones de contratación en el sector lácteo, [IPN/CNMC/002/16](#) Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores y sus asociaciones en el sector cunícola.

embargo, tales actuaciones encuentran una modulación en la normativa agraria de la UE⁵ para aquellas OP/AOP que hayan reconocido los EEMM⁶.

En el citado IPN/CNMC/016/19, la CNMC compartía la preocupación por el desequilibrio en el poder negociador de los productores agrarios, si bien alertaba de los riesgos para la competencia que pueden llevar aparejadas ciertas prácticas, en especial ante una excesiva concentración de la oferta. En este sentido, se consideraba que debe defenderse la aplicación de la normativa de competencia al sector agroalimentario e interpretarse de forma restrictiva las modulaciones previstas en la aplicación de este derecho.

La CNMC ha tenido también ocasión de analizar **proyectos normativos referidos a las condiciones de contratación en el sector lácteo**⁷. De forma genérica, se recordaba que el principio general del que debe partirse es el de la libre autonomía de las partes, por lo que cualquier regulación que limite la misma, debería justificarse necesariamente en razones imperiosas de interés general.

Por último, también esta CNMC ha tenido ocasión de analizar la normativa referida a las declaraciones obligatorias a realizar por productores y fabricantes en dicho sector lácteo⁸. Se ha señalado que, si bien la transparencia sobre los precios puede resultar, en principio, beneficiosa para los productores y fomentar la competencia a lo largo de la cadena alimentaria, un exceso de la misma también puede favorecer comportamientos colusorios, por lo que deben adoptarse las necesarias cautelas.

2. CONTENIDO

El PRD mantiene en buena medida la estructura y el contenido de la versión anterior, si bien añade dos disposiciones finales referidas a la modificación de los Reales Decretos aplicables al sector lácteo. Consta de una parte expositiva

⁵ El TFUE (artículos 39 y 42) declara el sometimiento del sector agrario a la normativa de competencia, en los términos que establezca la regulación sectorial y vinculándolo a los objetivos de la PAC.

⁶ El artículo 152 del Reglamento OCM prevé los requisitos mínimos para que las OP/AOP puedan ser reconocidas: a) iniciativa de creación, control y funcionamiento democrático; b) realicen determinadas actividades; c) persigan determinadas finalidades y objetivos.

⁷ IPN/CNMC/007/18, citado.

⁸ [IPN/CNMC/035/20](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra, y el Real Decreto 153/2016, de 15 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca.

(preámbulo), una parte dispositiva integrada por dieciocho artículos y una parte final que se divide en dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, cinco disposiciones finales y se completa con seis anexos.

El **capítulo I (artículos 1 a 2) Disposiciones preliminares** se ocupa de regular el objeto y ámbito de aplicación y las definiciones aplicables.

El **capítulo II (artículos 3 a 11) Organizaciones de productores** se ocupa de cuestiones como los requisitos mínimos exigidos a las OP/AOP para su reconocimiento, así como el procedimiento a seguir, sus estatutos, el periodo mínimo de adhesión, la retirada del reconocimiento, las exenciones previstas para las entidades cooperativas, la externalización de actividades o los acuerdos y prácticas concertadas.

El **capítulo III (artículos 12 a 15) Negociación contractual por parte de las organizaciones de productores** regula los requisitos exigidos para poder llevar a cabo la citada negociación, el mandato de negociación de los socios a la organización o el deber de información de la negociación realizada.

El **capítulo IV (artículos 16 a 18) Control y régimen sancionador** se ocupa del registro nacional de OP/AOP, del plan de controles oficiales por parte de las autoridades competentes, así como del régimen sancionador aplicable.

Las disposiciones adicionales regulan tanto el protocolo para el envío de información al Ministerio por parte de las OP/AOP, como del impacto presupuestario de la norma.

La disposición transitoria única regula el plazo en el que deberán integrarse los registros de productores de los sectores de leche y cunícola en el registro de sectores ganaderos creado en el PRD.

La disposición final primera modifica el Real Decreto 95/2019, aplicable al sector lácteo, en cuestiones como los suministros de leche de compradores situados fuera de territorio español, los márgenes de los volúmenes de leche contratados, cuestiones relativas a los contratos o los requisitos mínimos para el reconocimiento de las OP en el sector de la leche. **La disposición final segunda** modifica determinados aspectos técnicos de las declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra. Por último, **las disposiciones finales tercera, cuarta y quinta** se refieren al título competencial, el desarrollo de la norma y la entrada en vigor.

Los anexos regulan los sectores a los que se refiere la norma, la producción mínima comercializable y el número mínimo de miembros de las OP, los

requisitos mínimos a cumplir para el reconocimiento como OP en otros sectores agrarios, la documentación exigida o la información requerida a las OP.

Las principales **novedades** del actual PRD son las siguientes:

- a) Requisitos mínimos de las OP para su reconocimiento (artículo 3):
 - Se sigue exigiendo que lleven a cabo la *concentración de la oferta y la comercialización en común de la producción de sus miembros*, si bien incluye como novedad que deben *perseguir una mejora de la eficiencia productiva*, previsiblemente trasladable a los consumidores, mediante un incremento del poder de negociación, la reducción de riesgos propios del sector agrario, el acceso al mercado y el aprovechamiento de economías de escala.
 - Se exige un número mínimo de productores y de producción comercializable (modificada), así como que el volumen de producción de la OP no supere el 30% de la producción nacional.

- b) Los estatutos deberán contemplar (artículo 4):
 - Un porcentaje máximo de aportación (20%) de producción comercializable del conjunto de la organización y de los derechos de voto por parte de los socios.
 - Los límites máximos a la producción que cada socio puede comercializar fuera de la organización.
 - Las condiciones de la negociación conjunta, así como las sanciones por el incumplimiento de los volúmenes de producción comercializable comprometidos para la negociación.
 - La garantía de que los socios conocen el contenido de la Ley 12/2013, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

- c) Período mínimo de adhesión (artículo 5): Se mantiene el periodo de dos años, si bien se añade que, si cambia la titularidad de la explotación durante este periodo, el nuevo titular deberá, en su caso, solicitar su pertenencia a la OP.

- d) Reconocimiento de OP (artículo 6): Se determina el cálculo del volumen de producción comercializada por los miembros de la organización.

- e) Retirada del reconocimiento (artículo 8): Se prevé dicha retirada expresamente por incumplimiento de los requisitos mínimos derivados de casos de fuerza mayor y de la comercialización en común.

- f) Exenciones para las cooperativas (artículo 9): Se hace referencia expresa a la Ley 27/1999 de 16 de julio, de cooperativas y a las leyes autonómicas de este mismo ámbito objetivo.

- g) Externalización de actividades (artículo 10): Incluye el procedimiento de adopción del acuerdo de externalización, la garantía de las OP/AOP de la realización de la actividad externalizada, así como del control y la supervisión del acuerdo que deberá suscribirse por escrito.
- h) Acuerdos, decisiones y prácticas concertadas exentos de la aplicación del artículo 101.1 TFUE (artículo 11):
- Las OP/AOP realizarán una autoevaluación para verificar que tales acuerdos cumplen con los requisitos establecidos para quedar exentos de la aplicación de la normativa de competencia.
 - Se informará a la Autoridad Nacional de competencia de la solicitud de Dictamen a la Comisión Europea por parte de las OP/AOP acerca de la compatibilidad de los acuerdos adoptados con el artículo 39 TFUE.
- i) Negociación contractual (artículos 12 y 13):
- Se supedita a que la OP cumpla con las finalidades exigidas, en los términos establecidos en el PRD.
 - Distingue el sujeto de la negociación (OP o productor) según haya habido o no transferencia de la propiedad del producto a la OP.
- j) Modificación de los Reales Decretos aplicables al sector lácteo (DF Primera y Segunda): Se regulan los suministros de leche de compradores situados fuera de territorio español, los márgenes de los volúmenes de leche contratados, cuestiones relativas a los contratos o los requisitos mínimos para el reconocimiento de las OP en el sector de la leche. Además, se modifican determinados aspectos técnicos de las declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra.
- k) Se modifican los umbrales mínimos de producción mínima comercializable (anexo II) y se incluye el número mínimo de miembros exigido a la OP para su reconocimiento (anexo III) en los sectores afectados por el PRD (carne de vacuno, caprino y ovino).

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La fragmentación y el desequilibrio en el poder negociador están entre las principales debilidades del sector productor agrario⁹ español, situación que es común en muchos países europeos.

⁹ Por agrario entendemos tanto al estrictamente agrícola como al ganadero.

En atención a esta circunstancia, el derecho de la UE ha introducido modulaciones en la aplicación del derecho de la competencia, fundamentalmente a través del reconocimiento de figuras asociativas de productores y la exención de ciertos tipos de acuerdos de la aplicación de la normativa de competencia.

Como se ha señalado en anteriores informes, tales excepciones deben interpretarse de modo restrictivo, a la vista de que son excepciones a la regla general, que el mantenimiento de la competencia efectiva también es uno de los objetivos de la PAC y que la competencia en el sector agroalimentario trae consigo efectos económicos positivos tanto para los productores como para los consumidores finales.

La realización de ciertas actuaciones por estas figuras asociativas puede presentar riesgos para la competencia, ya que son instrumentos de cooperación entre operadores que pueden tener un objeto o un efecto anticompetitivo y, adicionalmente, implicar una excesiva concentración de la oferta.

Se valora de forma positiva el seguimiento parcial de las recomendaciones realizadas en el informe previo de la CNMC sobre este proyecto normativo, entre las que cabe mencionar especialmente: (i) la inclusión de la obligación de autoevaluación de las OP, (ii) la inclusión de la comunicación a la autoridad nacional de competencia de la solicitud de dictamen a la Comisión Europea acerca de la compatibilidad de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas con los objetivos del artículo 39 TFUE, (iii) el establecimiento de ciertos umbrales máximos de volumen de producción comercializable o (iv) la obligación de que las OP persigan una mejora de la eficiencia productiva, previsiblemente trasladable a los consumidores.

Se insiste, al mismo tiempo, en la conveniencia de adoptar las recomendaciones no atendidas, así como las nuevas consideraciones recogidas en este informe. Pasamos a exponerlas en el siguiente apartado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Exenciones a la aplicación de la normativa de competencia (art. 11 a 15)

El Reglamento OCM tiene una regulación abierta en algunas cuestiones relativas a las OP/AOP, que pueden ser completadas por los EEMM. Sin perjuicio de la

introducción de mejoras con respecto a la versión anterior¹⁰, se siguen encontrando en el PRD ciertos aspectos mejorables.

En primer lugar, en relación con los acuerdos de las OP y AOP que se refieran a la producción o venta de productos agrícolas o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrarios (artículo 11 del PRD), si bien se valora positivamente la previsión de comunicación a la autoridad nacional de competencia de la solicitud de dictamen a la Comisión Europea acerca de la compatibilidad de los acuerdos a los objetivos del artículo 39 TFUE, a los efectos de exceptuar la aplicación de la normativa de competencia, **se estima conveniente incluir un plazo para llevar a cabo dicha comunicación**, de cara a poder ofrecer mayor seguridad jurídica.

En segundo lugar, en relación con la negociación contractual a realizar por parte de las OP/AOP (artículos 12 a 15):

- Se recomienda realizar la **referencia exacta a la normativa UE de cobertura** (artículo 152.1 bis Reglamento OCM) para evitar generar inseguridad al respecto.
- Se recomienda incluir una **referencia a la autoridad nacional de competencia** que, de acuerdo con el artículo 152.1 quater del Reglamento OCM, podrá promover que tales acuerdos se modifiquen, suspendan o no se lleven a cabo si considera que ello es necesario para evitar la exclusión de la competencia o si considera que se ponen en peligro los objetivos establecidos en el artículo 39 del TFUE.
- A pesar de que el PRD distingue el sujeto de la negociación (OP o productor) según haya habido o no transferencia de la propiedad del producto a la OP, se sigue manteniendo la obligación de cada socio de ceder el 100% de la producción en el mandato de negociación, así como el establecimiento de una duración de dos años de dicho mandato, sin preverse modificaciones. En la medida en que suponen restricciones a la libertad de empresa y asumiendo que puede existir un perfil de operadores que puede preferir cierta flexibilidad de decisión en los aspectos anteriores, se recomendaría **justificar dichas exigencias desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad**, dado que se trata además de requisitos no impuestos por la normativa de la UE.

¹⁰ El actual artículo 11, referido a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas de las OP/AOP, contiene una redacción más acorde con el artículo 209 Reglamento OCM, siguiendo con las Recomendaciones formuladas por esta CNMC.

3.2.2. *Ámbito de aplicación (art. 1 y anexos)*

De acuerdo con lo contenido en la MAIN, esta nueva versión del PRD restringe el ámbito de aplicación del proyecto a los sectores ganaderos (de carne de vacuno y de carne de ovino y caprino (artículo 1 en relación con anexo I)¹¹.

Además, su anexo IV prevé (al igual que se preveía en el anexo III de la versión anterior) los requisitos mínimos que debe cumplir una entidad jurídica para obtener el reconocimiento como OP. Pero la MAIN señala que el proyecto de Real Decreto *se hace extensivo a todos los demás sectores ganaderos que posteriormente quieran solicitar su reconocimiento, sentando unas bases comunes y pudiendo ser incorporadas las especificidades de cada sector posteriormente, a través de la inclusión de sus propios anexos concretos*¹².

Los sectores lácteo y cunícola ya cuentan con normativa específica aplicable, si bien la nueva redacción del PRD se centra sólo en ciertos sectores ganaderos (carne de vacuno y carne de ovino y caprino, lo que representa menos del 10% de la producción final agraria-ganadera¹³).

Dada la eficacia directa del Reglamento OCM en este punto, que contempla en su ámbito de aplicación tanto los sectores agrícolas como ganaderos, se puede crear una cierta inseguridad si a nivel interno surgen peticiones de esos otros sectores tanto agrícolas como ganaderos¹⁴ que podrían considerar una diferencia de trato no justificada la falta de reconocimiento en el PRD.

Por ello, independientemente de las especificidades sectoriales pertinentes, si se pretende aplicar esta normativa al conjunto del sector agrícola-ganadero, dicha afirmación debería tener un reflejo normativo.

3.2.3. *Requisitos de las OP/AOP (arts. 3 a 5)*

Ya se ha advertido por esta CNMC que el Reglamento OCM, si bien exige una serie de requisitos mínimos a las OP, no limita el reconocimiento a una

¹¹ El anterior PRD informado en 2019 se refería a sectores agrícolas. Sin embargo, en la práctica, los anexos solo recogían productos ganaderos (carne de vacuno, de ovino y caprino).

¹² De acuerdo con lo indicado en la MAIN.

¹³ Por ejemplo, no contempla el porcino.

¹⁴ En la MAIN se indica que como consecuencia de la consulta pública realizada, dadas las respuestas recibidas y la complejidad de los sectores agrícolas, el PRD se centra solo en los sectores ganaderos. Por otro lado, se ha mejorado también la información de la estructura de los sectores vacuno, ovino y caprino, en línea con lo señalado en el informe CNMC.

determinada OP, sino que se permiten varias opciones, por lo que, de optar por una en concreto, como hacía el PRD, debía justificarse convenientemente.

La actual versión del PRD (artículo 3) mantiene el reconocimiento únicamente a aquellas asociaciones de productores que lleven a cabo la *concentración de la oferta y la comercialización en común de la producción de sus miembros*. En este sentido, por tanto, a diferencia del Reglamento OCM, tal concentración de la oferta y comercialización en común de la producción se recoge como requisito constitutivo y no como finalidad.

Debe destacarse que se añade como esencial (artículo 3.1 d), en línea con el informe anterior de la CNMC que recomendaba orientar el reconocimiento de las OP a la introducción de mejoras en la eficiencia de los operadores, la obligación de que las OP persigan una mejora de la eficiencia productiva, previsiblemente trasladable a los consumidores, mediante el incremento del poder de negociación, la reducción de los riesgos propios del sector agrario, el acceso al mercado y el aprovechamiento de las economías de escala, lo que se valora positivamente.

No obstante, dado que otras modalidades de cooperación (que no concentren la oferta ni comercialicen conjuntamente) también podrían perseguir fines positivos para la eficiencia del sector como la mejora de la calidad o la protección medioambiental, **se reitera la posibilidad de ampliar el Reglamento a otras clases de OP**, en línea con el Reglamento OCM.

Por otro lado, amparándose en el Reglamento OCM, se añaden como requisitos mínimos que el volumen de producción comercializable de la OP no supere el 30% de la producción en cada sector (artículo 3.1g), así como que agrupe un número mínimo de productores (artículo 3.1f, en relación con el anexo III). Asimismo, se establece que ningún socio podrá aportar más del 20% del total de la producción comercializable del conjunto de la organización y de los derechos de voto (artículo 4.2c).

En líneas generales, sin perjuicio de que pueda reforzarse la justificación de los importes elegidos en cada sector, se pueden valorar positivamente estos aspectos en cuanto la CNMC recomendaba la posibilidad de plantearse umbrales máximos para poder prevenir situaciones de excesiva concentración.

Sin embargo, se sigue exigiendo un periodo mínimo de permanencia de dos años (artículo 5) a la OP/AOP cuando el Reglamento OCM exige un año. Aunque ahora se prevé que, si cambia la titularidad de la explotación durante este periodo, el nuevo titular deberá, en su caso, solicitar su pertenencia a la OP, se reitera la recomendación de una justificación, desde la óptica del principio de proporcionalidad, de esta exigencia temporal por las limitaciones que puede suponer a la capacidad auto-organizativa de los propios productores.

3.2.4. Seguimiento y evaluación ex post

Se mantienen las recomendaciones efectuadas en relación con el seguimiento de la actividad de las OP y de la evaluación ex post de la norma.

En este sentido, se recomienda incluir mecanismos de seguimiento de la actividad de las OP y de cumplimiento de los objetivos, un plan de seguimiento y evaluación de las medidas previstas y de su impacto en el mercado. Aunque se prevé la retirada del reconocimiento por incumplimiento de los requisitos¹⁵ y finalidades perseguidas, como ya se indicó en el IPN relativo a la versión anterior del PRD, ello no supone un mecanismo de seguimiento del funcionamiento de la OP ni de la evaluación del mercado.

3.2.5. Condiciones de contratación en el sector lácteo (Disp. Final 1ª)

La disposición final primera modifica el Real Decreto 95/2019, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo y se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores e interprofesionales en el sector.

El PRD incluye modificaciones en los artículos que se refieren a la obligatoriedad de suscripción de los contratos, los requisitos mínimos de la oferta del contrato o los requisitos, formalización, subrogación y rescisión del contrato, así como las negociaciones contractuales que llevan a cabo las OP/AOP. Asimismo, se incluye la posibilidad de realizar adendas a los contratos hasta un porcentaje máximo del volumen de leche contratado inicialmente, se realizan ciertas modificaciones técnicas en relación con los requisitos mínimos exigidos para obtener el reconocimiento como OP en el sector de la leche y los productos lácteos, y se reduce de 200.000 a 100.000 toneladas la producción comercializable mínima anual de leche de vaca exigida para el reconocimiento de la OP.

Algunas de estas regulaciones introducen flexibilidad en los requisitos exigidos en los diferentes ámbitos de la negociación contractual citados, tales como el volumen de leche contratado, por lo que se valoran positivamente.

¹⁵ Se incluye ahora la previsión de retirada del reconocimiento por incumplimiento de los requisitos derivados de casos de fuerza mayor. A falta de una justificación, parece una previsión de retirada de reconocimiento excesiva.

No obstante, en conjunto, se aprecia que la regulación de estas cuestiones mantiene un contenido excesivamente minucioso que deja poco margen de libertad a las partes, como ya se ha advertido por la CNMC en el pasado¹⁶.

La Ley 12/2013 de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria prevé la libertad de pactos como uno de los principios que inspiran las relaciones comerciales sujetas a la ley¹⁷. En consonancia con esta disposición, la CNMC ha considerado que los principios generales de los que se debe partir son los de la libre autonomía de las partes y la libertad de empresa, por lo que cualquier afectación a la misma debe estar suficientemente justificada en razones imperiosas de interés general¹⁸.

3.2.6. Declaraciones obligatorias a efectuar por primeros compradores y productores de leche y productos lácteos (Disp. Final 2ª)

La disposición final segunda del PRD modifica determinados aspectos técnicos de las declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra.

En concreto, se modifica el artículo 6 bis 2 para establecer que los primeros compradores declararán no ya el precio medio ponderado recibido de cada comprador en las ventas mensuales, sino el importe total abonado recibido de cada comprador en tales ventas.

La CNMC ha reconocido que la transparencia y mejora de la información existente sobre los precios puede resultar, en principio beneficiosas para los productores y fomentar la competencia a lo largo de la cadena alimentaria. Sin embargo, un exceso de transparencia también puede favorecer comportamientos colusorios, por lo que es preciso adoptar las cautelas precisas. Para reducir el riesgo de colusión, la información debe presentarse al público con un nivel suficiente de agregación¹⁹.

En este sentido, cabe entender que declarar el importe total abonado, y no el precio medio ponderado, implica tratar la información de manera más desagregada, con los riesgos que ello implica. Se recomienda adoptar las

¹⁶ [IPN/CNMC/007/18](#) Proyecto de Real Decreto que establece las condiciones de contratación en el sector lácteo.

¹⁷ Artículo 4.

¹⁸ IPN/CNMC/007/18, citado. [IPN/CNMC/015/20](#) Informe sobre el APL por el que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

¹⁹ IPN/CNMC/035/20, citado.

IPN/CNMC/014/21 Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las organizaciones de productores en sectores ganaderos y se establecen condiciones de negociación contractual y por el que se modifican reales decretos de aplicación al sector lácteo

cauteladas para poder ofrecer una agregación final que minimice los riesgos señalados.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La fragmentación y el desequilibrio en el poder negociador están entre las principales debilidades del sector productor agrario español y europeo. En atención a ello, el derecho de la UE ha introducido modulaciones en la aplicación del derecho de la competencia en este sector, fundamentalmente a través del reconocimiento de figuras asociativas de productores y la calificación como exentos de cierto tipo de acuerdos.

Como se ha señalado en anteriores informes, tales excepciones deben interpretarse de modo restrictivo, a la vista de que son excepciones a la regla general, que el mantenimiento de la competencia efectiva también es uno de los objetivos de la PAC y que la competencia en el sector agroalimentario trae consigo efectos económicos positivos tanto para los productores como para los consumidores finales.

La CNMC ya tuvo ocasión de valorar una versión previa del PRD objeto de informe. Se valora de forma positiva el seguimiento parcial de las recomendaciones realizadas, entre las que cabe mencionar especialmente: (i) la inclusión de la obligación de autoevaluación de las OP, (ii) la inclusión de la comunicación a la autoridad nacional de competencia de la solicitud de dictamen a la Comisión Europea acerca de la compatibilidad de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas con los objetivos del artículo 39 TFUE, (iii) el establecimiento de ciertos umbrales máximos de volumen de producción comercializable o (iv) la obligación de que las OP persigan una mejora de la eficiencia productiva, previsiblemente trasladable a los consumidores.

Junto a ello, se insiste en cambio en la conveniencia de adoptar las recomendaciones no atendidas, y se ofrecen otras recomendaciones de mejora de la regulación proyectada:

- **Exenciones a la aplicación de la normativa de competencia.** Prever un plazo para comunicar la solicitud de dictamen a la CE a la autoridad nacional de competencia. Incluir la referencia exacta a la normativa UE de cobertura, referencia a la autoridad nacional de competencia y una mayor justificación de ciertos requisitos respecto a la negociación contractual a realizar por parte de las OP/AOP.
- **Ámbito de aplicación.** Valorar aplicación de esta normativa al conjunto del sector agrícola-ganadero, conforme al objetivo declarado en la norma.

- **Requisitos exigidos de las OP/AOP.** Prever el reconocimiento a más tipos de OP, en línea con el Reglamento OCM, y revisar el periodo mínimo de permanencia de dos años a la vista de que el Reglamento OCM exige un año.
- **Seguimiento de la actividad de las OP y evaluación ex post.** Incluir mecanismos de seguimiento de la actividad de las OP y de cumplimiento de los objetivos, un plan de seguimiento y evaluación de las medidas previstas y de su impacto en el mercado.
- **Condiciones de contratación en el sector lácteo.** Partir del principio general de libre autonomía de las partes.
- **Declaraciones obligatorias a realizar por productores y fabricantes en el sector lácteo.** Adoptar cautelas para que las nuevas obligaciones de información no incrementen el riesgo de conductas colusorias.